

LA AMENAZADA INDEPENDENCIA DE LA AUTORIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL

ARTEMI RALLO LOMBARTE

Catedrático Derecho Constitucional

Universitat Jaume I

SUMARIO

I. La proliferación de alarmas. II. Los estándares europeos para garantizar la independencia de las autoridades de responsabilidad fiscal. III. La autoridad independiente de responsabilidad fiscal. IV. A modo de conclusión. V. Epílogo. Antecedentes gubernamentales de ataque a la independencia de organismos reguladores (2011-2015).

I. LA PROLIFERACIÓN DE ALARMAS

En noviembre de 2015, los medios de comunicación¹ se hacían eco del conflicto latente entre la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRe-F)² y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que, aparentemen-

1 «Montoro estrangula los recursos para personal en la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal», 13/11/15 (<http://www.economista.es/espana/noticias/7143421/11/15/Montoro-estrangula-los-recursos-para-personal-en-la-Autoridad-Independiente.html>)

2 La escasa doctrina que se ha ocupado, hasta la fecha, de esta novedosa institución se limita a PIÑA GARRIDO, L.: «La Autoridad Fiscal Independiente española», *Estudios sobre el sistema tributario actual y la situación financiera del sector público, Homenaje al Profesor Dr. D. Javier Lasarte Álvarez*, coord. F. Adame Martínez y J. Ramos Prieto, ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2014, pp. 3137 a 3162; MARTÍNEZ LAGO, M.A.: «Reglas fiscales y organismos independientes de supervisión. La Autoridad de responsabilidad fiscal española», *Estudios sobre el sistema tributario actual y la situación financiera del sector público, Homenaje al Profesor Dr. D. Javier Lasarte Álvarez*, coord. F. Adame Martínez y J. Ramos Prieto, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2014, pp. 3057 a 3096; *La Autoridad Fiscal Independiente*, III Reunión de Profesores de Derecho Financiero y Tributario, Barcelona, 14 de diciembre de 2013, p. 61 (<http://eprints.sim.ucm.es/24379/1/EPrint-MAML201401.pdf>) y «La Autoridad Fiscal Independiente», pp. 187 a 239 (<https://mamlblog.files.wordpress.com/2016/02/airf.pdf>); CALVO VÉRGEZ, J.: «La creación de la nueva autoridad independiente de responsabilidad fiscal. En torno al alcance de sus informes y opiniones», *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 11, marzo, 2014, pp. 61 a 75; LAMPREAVE MÁRQUEZ, P.: «La buena gobernanza económica y el papel de la Autoridad fiscal independiente en la Unión Europea», *Quincena Fiscal Aranzadi*, enero, 1-2, 2014, pp. 61 a 85.

te, venía a evidenciar dudas sobresalientes en torno a la garantía efectiva de la independencia que el ordenamiento otorga al mencionado organismo³. La renuncia a sus cargos de buena parte de sus miembros fue esgrimida para obtener los recursos humanos y económicos necesarios para desempeñar las funciones legalmente atribuidas⁴.

Sin embargo, este litigio dio un salto cualitativo con la interposición por la AIREF de un recurso ante la Audiencia Nacional contra la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas 1287/2015, de 23 de junio (BOE de 1 de julio de 2015), por la que se determinaban la información y procedimientos de remisión que dicho Ministerio tendría con carácter permanente a disposición de la AIREF. El motivo principal de impugnación de la mencionada Orden Ministerial no dejaba lugar a dudas de la dimensión del conflicto: «Vulneración de la autonomía e independencia funcional de la AIREF: La Orden ‘crea’ un procedimiento con trámites que vulneran lo previsto en el artículo 4.2 de la LO, que señala que la AIREF puede dirigirse directamente a cualquier Administración Pública. La introducción de un filtro previo (la necesidad de acudir previamente a la Central de Información) es incompatible con la expresión ‘directamente’ recogida en la Ley. Las trabas al acceso a la información por parte de la AIREF constituyen una vulneración de la autonomía e independencia funcional respecto de las Administraciones públicas que el artículo 1 de la LO atribuye a esta Institución, al imponer nuevas obligaciones, además de entrar en contradicción con el deber de todas las Administraciones públicas de prestar a la AIREF ‘el apoyo, concurso, auxilio y colaboración que le sean precisos’ (artículo 6.8 del RD)»⁵. En consecuencia, la AIREF impugnaba la Orden Ministerial por entender que vulneraba el marco legal regulatorio de su creación al impedirle obtener directamente del Ministerio la información necesaria para elaborar los informes sobre la sostenibilidad de las cuentas públicas y, en consecuencia, se ponía en cuestión su independencia y autonomía funcional.

GORDO, E., HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J.J.: «Instituciones Fiscales Independientes en España y en la UEM», *Boletín Económico del Banco de España*, febrero, 2015, pp. 27 a 44; GONZÁLEZ MÉNDEZ, A.: «La Evaluación de las Reglas Fiscales por Organismos Independientes en la Unión Europea», *Controlo da Estabilidade Orçamental e Limites Territoriais ao Poder Tributário segundo a Jurisprudência da UE*, coords. J. Casalta Nabais y S. Tavares da Silva, Instituto Jurídico Faculdade de Direito Universidade de Coimbra, pp. 59 a 79.

3 Así lo ilustraba el artículo de X. VIDAL-FOLCH de 19 de noviembre de 2015: «La pelea entre la Autoridad Fiscal Independiente de Responsabilidad Fiscal (Airef) y el Ministerio de Hacienda por las competencias de aquella es de las que marcan época. ¿Tanto? Sí. Porque va camino de los tribunales, algo insólito entre dos organismos de este género en toda Europa. Y porque, aunque versa sobre un asunto en apariencia menor (cómo se obtiene la información fiscal), constituye un examen sobre la independencia de los organismos reguladores y supervisores; sobre la calidad y transparencia estadística; y sobre el comportamiento institucional (endogamia y centralización) del Gobierno» («El supervisor, supervisado», http://economia.elpais.com/economia/2015/11/18/actualidad/1447874854_425080.html).

4 «La Airef amenazó a Montoro con dimisiones si no recibía más recursos», 13/11/15 (http://economia.elpais.com/economia/2015/11/13/actualidad/1447418036_331285.html).

5 Acta del Comité Directivo de la AIRF de 4 de noviembre de 2015, p. 2 (<http://www.airef.es/es/contenidos/actas/397-acta-30-2015-del-comite-directivo-de-airef-de-4-de-noviembre-de-2015>).

Las críticas de la AIREF a la deficiente o limitada información que el Gobierno debería facilitarle para el ejercicio de sus funciones no han menguado o desaparecido. Más bien al contrario, se han intensificado⁶. En fecha bien reciente, 18 de abril de 2016, la AIREF reiteró públicamente su denuncia ante la imposibilidad de emitir su preceptivo informe al Programa de Estabilidad 2016-2019 mediante una nota de prensa⁷ con inequívoco mensaje: *La falta de información suficiente impide a la AIREF elaborar sus informes sobre las previsiones macroeconómicas y el Programa de estabilidad 2016-2019*. Los términos en los que se expresa la AIREF no dejan margen a la duda de la erosión a sus funciones provocada por el Gobierno: «La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) no ha podido emitir y publicar en el plazo legal establecido por la normativa —el 15 de abril— el Informe sobre el Programa de Estabilidad 2016-2019, debido a la falta de información suficiente para prepararlo. Tampoco ha podido elaborar el Informe sobre las previsiones macroeconómicas al no disponer de los supuestos fiscales correspondientes a ese periodo ... El 8 de abril del presente año, la AIREF recibió del Ministerio de Economía y Competitividad un borrador de escenario macroeconómico que acompañaría el Programa de Estabilidad 2016-2019, para proceder a su evaluación en el marco del citado artículo 14 de la Ley Orgánica 6/2013. Sin embargo, la AIREF no puede evaluar los resultados y la consistencia interna del escenario macroeconómico enviado al no disponer de la política fiscal subyacente. Sin un mínimo detalle de la composición de los ingresos y gastos no es posible evaluar la influencia del sector público en la actividad de la economía española. Por otra parte, la AIREF no ha recibido ni el borrador del proyecto del Programa de Estabilidad 2016-2019 ni tampoco otra información relacionada con su contenido. Por todos estos motivos, la AIREF no puede emitir los citados informes en el plazo legalmente establecido»⁸.

6 A pesar de que, aparentemente, el conflicto anterior se estaba superando: «El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y AIREF se reunieron el pasado 12 de enero para negociar un protocolo de remisión de información, según figura en la última acta publicada por el organismo fiscalizador de las finanzas públicas. En el registro se explica que el nuevo protocolo serviría para regular las relaciones entre la Autoridad Fiscal y el Ministerio. Ambas instituciones se enfrentaron el pasado noviembre a cuenta de esta cuestión» («La Autoridad Fiscal y Hacienda aparcen sus diferencias», http://economia.elpais.com/economia/2016/02/01/actualidad/1454344201_555018.html).

7 <http://www.airef.es/es/contenidos/noticias/576-la-falta-de-informacion-suficiente-impide-a-la-airef-elaborar-sus-informes-sobre-las-previsiones-macroeconomicas-y-el-programa-de-estabilidad-2016-2019>

8 La argumentación de la AIREF resulta concluyente: «La normativa vigente establece que las previsiones macroeconómicas se incorporen en los proyectos de presupuestos de todas las Administraciones Públicas (AAPP) o en el Programa de Estabilidad deben contar con informe de la AIREF, y se indicará si han sido avaladas por la misma. Por este motivo, el Gobierno deberá solicitar previamente a la AIREF la emisión del necesario informe, el cual tendrá en cuenta en la elaboración de las previsiones definitivas a incorporar en sus proyectos de presupuestos o en el Programa de Estabilidad (artículo 14 Ley Orgánica 6/2013). La AIREF debe también informar del contenido del proyecto del Programa de Estabilidad, con especial valoración de los compromisos que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el límite de deuda pública y la regla de gasto (art. 16 Ley Orgánica 6/2013). Para poder realizar este trabajo en los plazos marcados por la ley, la AIREF debe disponer, con suficiente antelación, del texto del proyecto del Programa de

Resulta incontestable —a pesar de los intentos de su Presidente por minimizar su evidencia⁹— que la independencia funcional de la AIREF parece estar seriamente amenazada tanto por las debilidades organizativas puestas de relieve como por la actitud gubernamental obstruccionista que, dificultándole o negándole el acceso a información y documentación indispensable, impide el ejercicio de sus funciones principales.

Y no se trata de un tema menor. Como es sabido, el origen último de la existencia de la AIREF hay que buscarlo en la revisión de los mecanismos de supervisión de las políticas presupuestarias de los países miembros de la zona euro que dio lugar a la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento aprobada en 2011, al Pacto Fiscal de 2012 y al *Two Pack* de 2013 que pretendían garantizar una mayor efectividad de las reglas fiscales europeas y, en consecuencia, del principio de estabilidad presupuestaria¹⁰. Intrincada entre estas iniciativas, la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, perseguía reforzar un control eficaz del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública mediante la introducción de nuevos mecanismos de supervisión y transparencia en las políticas fiscales y, en particular, apelaba a la necesidad de contar con instituciones fiscales independientes para un seguimiento fiable y efectivo del cumplimiento de las reglas fiscales por órganos con autonomía funcional respecto de las autoridades presupuestarias de los Estados miembros¹¹.

En paralelo, la reforma del art. 135 de la Constitución entraba en vigor el 27 de septiembre de 2011 y venía a constitucionalizar determinadas *reglas de oro* para el buen funcionamiento de la Hacienda Pública como el principio de estabilidad presupuestaria, la fijación de límite al déficit público, la priorización del pago de los intereses de la deuda pública y la europeización del límite de deuda pública. Esta reforma constitucional fue seguida de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera prevista en el art.

Estabilidad, que irá acompañado de las correspondientes previsiones presupuestarias a medio plazo, así como cualquier otra información o documentación que soporte las previsiones y datos incorporados» (<http://www.airef.es/es/contenidos/noticias/576-la-falta-de-informacion-suficiente-impide-a-la-airef-elaborar-sus-informes-sobre-las-previsiones-macroeconomicas-y-el-programa-de-estabilidad-2016-2019>).

9 Así se expresaba J.L. Escrivá, Presidente de la AIREF, al preguntarle sobre el nivel de independencia del Gobierno: «Somos absolutamente independientes. No hay ningún elemento por el cual el Ministerio de Hacienda condicione nuestra actuación. En el caso de la Airef donde uno puede tener ciertas limitaciones es en la capacidad de disponer de recursos materiales y humanos. Estoy insistiendo en que deberíamos tener más recursos humanos y presupuestarios para desarrollar todas las funciones que establece la ley» (http://economia.elpais.com/economia/2015/06/19/actualidad/1434717430_796344.html).

10 M.A. MARTÍNEZ LAGO va más lejos y advierte que la creación de estas Autoridades pretende «procurar un cierto tinte de *legitimación* al sistema de estabilidad presupuestaria por parte de los responsables de las duras medidas —sobre todo de recorte del gasto público y recomposición de derechos sociales» (*La Autoridad Fiscal Independiente...*, p. 5).

11 LAMPREAVE MÁRQUEZ, P.: «La buena gobernanza económica y el papel de la Autoridad fiscal independiente en la Unión Europea»..., pp. 64 y ss.

135.2 CE y por la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, por la que se crea la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

En consecuencia, el denunciado ataque a la independencia de la AIREF podría poner en cuestión el cumplimiento por parte del Gobierno español de mandatos derivados del derecho europeo y español que se hallan residenciados, en última instancia, en reglas constitucionales. Este trabajo pretende analizar el marco constitucional y legal, español y europeo, que obliga a preservar la independencia de la AIREF e identificar los riesgos que amenazan el efectivo ejercicio de sus funciones conforme al estatuto legal que le ampara.

II. LOS ESTÁNDARES EUROPEOS PARA GARANTIZAR LA INDEPENDENCIA DE LAS AUTORIDADES DE RESPONSABILIDAD FISCAL

1. La Directiva 2011/85/UE, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los estados miembros

La Directiva 2011/85/UE es el producto de las convulsiones económicas vividas por la Unión Europea a finales de la primera década de este siglo. Tomando como referencia esta situación y la experiencia adquirida durante el primer decenio de la unión económica y monetaria, la Unión Europea advirtió los nuevos desafíos de la política presupuestaria y puso de relieve la necesidad de reforzar la responsabilidad nacional mediante la exigencia de unos requisitos uniformes para los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

A estos efectos, la Directiva 2011/85/UE tomó como punto de referencia la eficacia demostrada por los marcos presupuestarios basados en normas de los Estados para mejorar la disciplina presupuestaria y calificó, como una de las piedras angulares del marco reforzado de supervisión presupuestaria de la Unión, la existencia de reglas presupuestarias numéricas sólidas específicas para cada Estado miembro y conformes con los objetivos presupuestarios de la Unión. Dichas reglas presupuestarias debían proporcionar definiciones precisas de objetivos y «prever mecanismos que permitan un seguimiento efectivo y oportuno. Dichas reglas deben basarse en un análisis fiable e independiente realizado por órganos independientes u órganos dotados de autonomía funcional respecto de las autoridades presupuestarias de los Estados miembros» (Considerando 16).

Por todo ello, el art. 6.1 de la Directiva 2011/85/UE impuso la exigencia de que, sin perjuicio de las disposiciones del TFUE sobre el marco de supervisión presupuestaria de la Unión, las reglas presupuestarias de cada país contemplarían «el ejercicio de un seguimiento efectivo y oportuno del cumplimiento de las reglas, basado en análisis fiables e independientes realizados por órganos independientes u órganos dotados de autonomía funcional respecto de las autoridades presupuestarias de los Estados miembros».

No puede olvidarse que, de forma casi simultánea al alumbramiento de esta Directiva, el 2 de marzo de 2012, veinticinco Estados miembros, firmaron el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG) que incluía un Pacto Presupuestario cuyo objetivo era incorporar al Derecho nacional un conjunto de normas —«que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales»— sobre un mecanismo corrector que se activaría automáticamente cuando se observaren desviaciones presupuestarias¹². En su art. 3.2, disponía que dicho mecanismo corrector se establecería «sobre la base de los principios comunes que proponga la Comisión Europea, relativos en particular a la naturaleza, el alcance y el calendario de la medida correctora que se adopte, igualmente en caso de circunstancias excepcionales, y a la *función e independencia de las instituciones responsables a escala nacional de supervisar* la observancia de las normas establecidas en el apartado 1. Dicho mecanismo corrector respetará plenamente las prerrogativas de los Parlamentos nacionales».

Lo cierto es que la Directiva 2011/85/UE apuesta por una «supervisión independiente y fiable» del cumplimiento de las previsiones contenidas en las normas presupuestarias de los Estados miembros. Sin duda, esta previsión parte de la desconfianza hacia las autoridades presupuestarias de naturaleza política que, a falta de escrupulosas reglas de transparencia pública en torno al cumplimiento de las reglas fiscales y/o presupuestarias, pueden ocultar datos presupuestarios o acomodarlos a sus intereses políticos. Desconfianza que algunos Estados han animado con su conducta poco transparente o, incluso, oscurantista durante los últimos años de crisis económica —particularmente, durante los primeros—.

Sin embargo, no puede decirse que la Directiva haya definido un modelo cerrado de supervisión independiente de las reglas presupuestarias. La Directiva 2011/85/UE mandata la existencia de organismos de supervisión que garanticen un control sustentado sobre los principios de independencia y fiabilidad pero deja muy abierto el modelo organizativo sobre el que debe sustentarse: órganos independientes u órganos dotados de autonomía funcional respecto de las autoridades presupuestarias de los Estados miembros. Habida cuenta de la diversidad de antecedentes existentes en los países que ya disponían de organismos asimilados y conscientes las autoridades europeas de la dificultad de imponer un modelo específico de estructura institucional supervisora de la responsabilidad fiscal, la Directiva 2011/85/UE deja, en la práctica en manos de los Estados miembros la configuración institucional de las Autoridades Nacionales de Responsabilidad Fiscal si bien preceptúa cuatro mandatos:

12 LAMPREAVE MÁRQUEZ, P.: «La buena gobernanza económica y el papel de la Autoridad fiscal independiente en la Unión Europea»..., pp. 72 y ss.

1. la obligatoriedad de su existencia;
2. la desvinculación funcional de dichas Autoridades respecto de las autoridades presupuestarias de naturaleza política (particularmente, los Gobiernos nacionales pero podría hacerse, incluso, extensiva a los Parlamentos);
3. la garantía del objetivo de supervisión efectiva, fiable e independiente;
4. y, a tal efecto, resulta implícita la invitación a tomar como modelos referenciales las Autoridades nacionales existentes que han contribuido a garantizar una supervisión efectiva de las reglas presupuestarias en determinados Estados miembros.

2. La Comunicación de la Comisión Europea [com (2012) 342], de 20 de junio de 2012, sobre principios comunes aplicables a los mecanismos de cooperación presupuestaria

Sin embargo, el que la Directiva 2011/85/UE dejara tan abierta la configuración institucional de estas Autoridades Nacionales de Responsabilidad Fiscal no impidió a la Comisión Europea dar pasos decisivos para precisar su alcance en su Comunicación [COM (2012) 342], de 20 de junio de 2012, *sobre Principios comunes aplicables a los mecanismos de corrección presupuestaria*.

Entre los «Principios comunes aplicables a los mecanismos de corrección presupuestaria» fijados en esta Comunicación merece destacarse el número (7): «Función e independencia de las instituciones de supervisión. La credibilidad y transparencia del mecanismo corrector contará con el respaldo de organismos independientes u organismos con autonomía funcional que actuarán como instituciones de supervisión. Esas instituciones llevarían a cabo evaluaciones públicas sobre la existencia de circunstancias que justifiquen la activación del mecanismo corrector, la aplicación de la corrección conforme a las normas y planes nacionales, y la presencia de circunstancias que justifiquen la activación, la prórroga y la retirada de cláusulas de salvaguardia. El Estado miembro afectado deberá dar seguimiento a la evaluación de esos organismos o explicar públicamente por qué no lo hace. La configuración de las instituciones de supervisión deberá tener en cuenta el marco institucional vigente y la estructura administrativa específica de cada país. Los organismos citados contarán con el respaldo de disposiciones legales nacionales que asegurarán un elevado grado de autonomía funcional, a saber: i) un régimen jurídico basado en el Derecho; ii) la libertad frente a toda injerencia, en virtud de la cual los citados organismos no aceptarán instrucciones y podrán comunicar públicamente información oportuna; iii) unos procedimientos de nombramiento sobre la base de la experiencia y la competencia; iv) unos recursos adecuados y un acceso oportuno a la información para dar cumplimiento al mandato obtenido».

Como puede observarse, la Comisión Europea otorga la responsabilidad primaria del cumplimiento de las reglas presupuestarias a las «autoridades presu-

puestarias», esto es, a las autoridades gubernamentales que tienen la obligación directa de ejecutar las previsiones contenidas en la legislación presupuestaria adoptada por los respectivos Parlamentos. La función de las Autoridades de Responsabilidad Fiscal, como *guardianes de la transparencia y de la credibilidad* fiscal, consistirá en supervisar dicha ejecución y evaluar las circunstancias que la acompañen y que puedan merecer la activación de mecanismos correctores. La existencia de estas Autoridades se fundamenta en la voluntad de reforzar la credibilidad y la transparencia de la gobernanza presupuestaria mediante un control externo que obligue a las autoridades presupuestarias a esmerar el celo en el cumplimiento de las reglas presupuestarias. En la práctica, resulta harto relevante la obligación impuesta a las autoridades presupuestarias de atender y hacer el oportuno seguimiento a las evaluaciones de las Autoridades de Responsabilidad Fiscal de forma que, de no atenderse sus conclusiones o advertencias, existe una expresa obligación gubernamental de justificación pública. Lo que constituye un mandato adicional de transparencia que, sin duda, contribuye a fortalecer la exigencia de cuidadoso esmero en la ejecución presupuestaria salvaguardando la autonomía de las autoridades nacionales para definir las políticas públicas.

Ahora bien, la piedra de toque de este novedoso sistema de supervisión presupuestaria, sustentado en la existencia de *la doble mirada*, radica en el reconocimiento, el prestigio y la reputación de las Autoridades de Responsabilidad Fiscal. Y la clave de bóveda de su prestigio residirá inevitablemente en el reconocimiento de su independencia en el ejercicio de la función supervisora¹³. Pero, la Comisión Europea reconoce la heterogeneidad de modelos organizativos que pueden cumplir dicha finalidad a tenor de la pluralidad y singularidades de los marcos legales nacionales. Por ello, no duda en proclamar que «la configuración de las instituciones de supervisión debe ser coherente con el marco institucional vigente y con la estructura administrativa específica del país»¹⁴. En demasiadas ocasiones, el intento de trasladar a realidades nacionales singularizadas modelos organizativos ajenos a su tradición jurídico-pública choca con reglas y procedimientos inspirados y/o sustentados en una comprensión diferente del acervo iuspublicista. Lo que no impide a la Comisión Europea imponer determinados criterios que la legislación nacional deberá adecuar a su propia realidad para alcanzar la independencia o un «elevado grado de autonomía funcional» de las Autoridades de Responsabilidad Fiscal: fijación del régimen jurídico, mandato y obligación de rendición de cuentas; establecimiento de «salvaguardas sólidas en materia de nombramientos, idoneidad de los recursos y acceso a la información en relación con el mandato». Además, la Comunicación de la Comisión Europea enfatiza la trascen-

13 Como bien afirma P. LAMPREAVE MÁRQUEZ, «tienen que ganarse la reputación de imparcialidad. Esta reputación puede crear presión mediática que conlleve que sea difícil para un gobierno el ignorar sus recomendaciones» («La buena gobernanza económica y el papel de la Autoridad fiscal independiente en la Unión Europea»..., p. 84).

14 <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/ES/1-2012-436-ES-F1-1.pdf>

dencia de otorgar a estas Autoridades «una comunicación sin obstáculos con el público» que, en definitiva, exponga a las autoridades presupuestarias al escrutinio no sólo de las autoridades de supervisión si no, también, del público, el conjunto de la ciudadanía.

En resumen, las exigencias formales mínimas impuestas por la Comisión Europea a las Autoridades de Responsabilidad Fiscal para garantizar su eficacia e independencia se concretaron en: 1. Establecimiento de un régimen jurídico que ajuste su funcionamiento a reglas y procedimientos jurídicos, 2. Garantía de un «elevado grado de autonomía funcional», 3. Proscripción de toda instrucción emanada del resto de autoridades públicas, 4. Designación y duración del mandato de los miembros con «salvaguardas sólidas» que atiendan a la experiencia y la competencia, 5. Facilitación de recursos económicos y humanos idóneos, 6. Garantía de acceso a toda la información necesaria para el cumplimiento de su mandato de supervisión, 7. Obligación de rendición de cuentas, 8. Habilitación para la comunicación pública de toda información que se estime oportuna.

3. El Reglamento 473/2013, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios

Los requisitos mínimos fijados en la Comunicación de la Comisión Europea para las Autoridades de Responsabilidad Fiscal fueron, al poco tiempo, elevados a rango normativo en el Reglamento 473/2013, de 21 de mayo de 2013 *sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro*. El art. 2.1 establece una precisa definición de los «organismos independientes» encargados del seguimiento del cumplimiento de las reglas presupuestarias en los siguientes términos: «organismos estructuralmente independientes u organismos dotados de autonomía funcional con respecto a las autoridades presupuestarias del Estado miembro, basados en disposiciones normativas nacionales que garanticen un nivel elevado de autonomía funcional y responsabilidad, en particular: i) un régimen jurídico basado en disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales de carácter vinculante, ii) prohibición de aceptar instrucciones de las autoridades presupuestarias del Estado miembro de cualquier otro organismo público o privado, iii) capacidad para comunicar información públicamente y a su debido tiempo, iv) procedimientos de nombramiento de sus miembros sobre la base de su experiencia y competencia, v) recursos suficientes y acceso adecuado a la información para llevar a cabo el mandato conferido». Al mismo tiempo, el art. 5 del Reglamento 473/2013 delimitó el ámbito funcional de las Autoridades de Responsabilidad Fiscal:

- a) seguimiento del cumplimiento de las reglas presupuestarias numéricas;

b) evaluación pública de las reglas presupuestarias nacionales sobre:

1. la existencia de circunstancias que impliquen la activación del mecanismo de corrección cuando se observe una desviación significativa respecto del objetivo a medio plazo o de la trayectoria de ajuste para lograrlo;
2. la aplicación de la corrección presupuestaria conforme a las reglas y los planes nacionales;
3. la existencia o inexistencia de los acontecimientos que puedan justificar una desviación temporal del objetivo presupuestario a medio plazo o de la trayectoria de ajuste para lograrlo.

4. **La recomendación de la OCDE, de 13 de febrero de 2014, sobre principios para las instituciones fiscales independientes**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tampoco ha sido ajena a la expansión de las Autoridades de Responsabilidad Fiscal. A pesar de tratarse de una organización internacional de alcance global, no limitada al escenario europeo, ha estado bien atenta a orientar la proliferación europea de estas Autoridades dada su pretendida trascendencia para la vigilancia presupuestaria que debiera posibilitar la recuperación económica: «hoy en día, las Instituciones Fiscales Independientes son una de más importantes innovaciones en la arquitectura emergente de la gestión financiera pública. Resulta evidente la tendencia hacia el establecimiento de Instituciones Fiscales Independientes en todos los países miembros»¹⁵.

Con la finalidad de orientar a los países miembros pendientes de crear Instituciones Fiscales Independientes en un momento crítico para salvaguardar la disciplina fiscal y restaurar la confianza pública en una gestión presupuestaria prudente y transparente, el 13 de febrero de 2014, la OCDE adoptó la *Recomendación sobre los principios para las Instituciones Fiscales Independientes*¹⁶ cuyos principios codifican las buenas prácticas derivadas de la experiencia de las Instituciones Financieras Internacionales y Nacionales¹⁷. La OCDE no sólo toma como

15 <https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf>

16 <https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf>

17 Como recuerdan E. GORDO, P. HERNÁNDEZ DE COS, P. y J.J. PÉREZ, la creación de estas instituciones ha venido avalada por estudios que evidenciaban sus beneficios en los países que disponían de ellas: «El principal argumento a favor es que ... puede favorecer el cumplimiento de los objetivos fiscales, al proporcionar una mayor información y transparencia a los ciudadanos, de forma que, en caso de que persigan actuaciones presupuestarias inadecuadas, se generen costes de reputación para las autoridades» («Instituciones Fiscales Independientes en España y en la UEM»..., p. 30).

referencia los más añejos y consolidados ejemplos de Autoridades Fiscales Independientes existentes en Europa —Bélgica (1936), Países Bajos (1945), Dinamarca (1962), Alemania (1963)— sino, también, modelos diferenciados —Estados Unidos (1974)—¹⁸.

La OCDE adoptó XXII Principios dirigidos a la conformación de los dos modelos de Autoridades de Responsabilidad Fiscal existentes en el Derecho Comparado —los Consejos Fiscales y las Oficinas Parlamentarias Presupuestarias Independientes— agrupados en torno a las siguientes ideas-fuerza:

1. *Identidad nacional*. La eficacia de estas Autoridades requiere de la identificación, el compromiso y el consenso del conjunto de las fuerzas políticas y de su adecuación a las singularidades nacionales sin imposición de modelos extranjeros cuyas experiencias, no obstante, pueden ser aprovechables (I). Las características básicas de estas Autoridades deben adecuarse al marco legal, sistema político y cultura del país (II).
2. *Independencia política*. La condición básica de su éxito radica en la independencia derivada de la despolitización partidista y en el ejercicio de sus funciones sustentado en la objetividad y excelencia profesional al servicio de los intereses generales (III). La designación de sus miembros debe basarse exclusivamente en explícitos requisitos de mérito y competencia técnica de carácter profesional, gubernamentales o académica en el ámbito de la economía, las finanzas públicas y del procedimiento presupuestario (IV). La duración del mandato debe desligarse del ciclo político, deben establecerse legalmente las causas y procedimientos de cese (V) y deben ejercerse de forma remunerada, a tiempo completo, y con un régimen estricto que impida los conflictos de intereses (VI). La Autoridad debe gozar de libertad para contratar o despedir, conforme a la legislación nacional, a su personal (VII) que deberá haber sido seleccionado en concurso abierto, basado en el mérito y la competencia técnica al margen de adscripciones políticas (VIII).
3. *Autonomía funcional*. Las funciones deben definirse en la legislación principal —tipología de informes, identificación de los solicitantes legitimados y plazos— (IX) habilitando a la Autoridad a producir de oficio informes y análisis derivados de su mandato con autonomía para determinar su propio programa de trabajo (X) vinculado al procedimiento presupuestario que, cuanto menos incluirá, como tareas típicas: realizar proyecciones económicas y fiscales a corto, medio y largo plazo; analizar las propuestas presupuestarias gubernamentales; supervisar el cumplimiento de normas fiscales o de los objetivos oficiales; evaluar el coste económico de los proyectos legislativos más relevantes (XI).

18 MARTÍNEZ LAGO, M.A.: *La Autoridad Fiscal Independiente...*, pp. 9 y ss.

4. *Suficiencia de medios*. Las Autoridades dispondrán de recursos acordes con sus funciones para, por ejemplo, remunerar al personal y a sus miembros conforme a las pautas seguidas en los presupuestos de otros órganos independientes y a una proyección plurianual con el fin de garantizar su independencia política (XII).
5. *Rendición parlamentaria de cuentas*. El Parlamento constituye una referencia nuclear en la existencia de las Autoridades de Responsabilidad Fiscal para posibilitar la rendición de cuentas, un calendario presupuestario que permita el ejercicio de sus funciones, la presentación de informes para contribuir al debate legislativo, la documentación de preguntas parlamentarias; el ejercicio del control parlamentario y el control de los nombramientos parlamentarios (XIII). Obviamente resulta indispensable clarificar legalmente el tipo de relación y el sometimiento a requerimientos de informes procedentes de las Comisiones parlamentarias de presupuestos, de otros comités, de miembros individuales y/o de partidos políticos (XIV).
6. *Acceso a información*. La legislación nacional debe garantizar que las Autoridades de Responsabilidad Fiscal tengan acceso completo a toda la información pertinente en forma oportuna partiendo de la innegable asimetría de información existente entre ellas y el Ejecutivo (XV) y del reconocimiento de que las leyes pueden imponer limitaciones relacionadas con la protección de datos del contribuyente, la seguridad y la defensa nacional (XVI).
7. *Transparencia*. Inherente a la intensificación de la credibilidad de las finanzas públicas es tanto su transparencia como la de las Autoridades de Responsabilidad Fiscal (XVII) que deben garantizar el acceso público y libre de sus informes y análisis remitiéndolos, además, al Parlamento para su debate legislativo (XVIII), publicándolos en fechas preestablecidas (XIX) y emitiéndolos cuando versen sobre cuestiones económicas y fiscales relativas a sus funciones nucleares (XX).
8. *Comunicación pública*. Las Autoridades de Responsabilidad Fiscal no tienen potestades coercitivas o sancionatorias por lo que la eficacia de sus funciones sólo podrá obtenerse mediante métodos proactivos o persuasivos en los que la complicidad con los medios de comunicación y la sociedad civil resultará determinante para ejercer la oportuna presión social que garantice una conducta gubernamental en materia fiscal transparente y responsable (XXI).
9. *La evaluación externa* sobre la actividad y calidad de análisis de las Autoridades de Responsabilidad Fiscal, encomendada a expertos nacionales o internacionales, constituye un justo corolario a la sofisticación alcanzada por el novedoso andamiaje jurídico-público sobre el que se construye la nueva gobernanza de la política económica y fiscal.

5. La Declaración de febrero de 2016 de la red de instituciones fiscales independientes de la unión europea sobre la definición y garantía de estándares mínimos para las instituciones fiscales independientes

Un último aldabonazo protagonizado por la eclosión, proliferación y consolidación durante el último vertiginoso lustro de las Autoridades de Responsabilidad Fiscal lo constituye la creación de la Red de Instituciones Fiscales Independientes de la Unión Europea (Network of EU Independent Fiscal Institutions) creada el 11 de septiembre de 2015 tras un Acuerdo suscrito en Bratislava por veintiuna Autoridades Nacionales de Responsabilidad Fiscal¹⁹ con la finalidad de acrecentar la eficacia de sus funciones y, muy particularmente, las relativas al marco fiscal de la Unión Europea. Poco después, el 5 de noviembre de 2015, la Red adoptaría un documento en el que, tras constatar la heterogeneidad en tradición, mandatos, organización, funciones, tamaño o recursos, abogaba por el fortalecimiento de dichas instituciones fiscales para garantizar el cumplimiento de sus funciones. A tal fin, en febrero de 2016, esta Red adoptó un Documento de obligada referencia para identificar y completar las bases que deben presidir la garantía efectiva de la independencia de las Autoridades de Responsabilidad Fiscal: «Defining and Enforcing Minimum Standards for Independent Fiscal Institutions»²⁰.

Este Documento constata que la mera existencia del acervo europeo ya descrito (Directiva 2011/85/UE y Reglamento 473/2013) no disipa los riesgos que amenazan a las Autoridades de Responsabilidad Fiscal en el cumplimiento de sus tareas a causa de su vaguedad y falta de precisión detallada del alcance de la exigencia de independencia. De forma harto clarividente a la vista de la problemática española, el Documento advierte que la mayoría de las Autoridades Nacionales de la Unión Europea son directamente dependientes, desde el punto de vista financiero, de los mismos Ministerios de Finanzas que deben estar sometidos a la supervisión de las Autoridades de Responsabilidad Fiscal: «In the case of conflict of interest, IFI's could be subject to political pressure by restraining IFIs resources, its operative capacity or even publicly questioning its analytical capacity or independence»²¹. Por ello, la Red propuso elaborar un marco normativo que estableciera un efectivo sistema de salvaguarda de la independencia con una clara definición de los estándares mínimos siguientes:

1. Un *nivel adecuado de recursos y de flexibilidad en la gestión* en función de las especificidades de cada Estado que pueden venir condicionadas por el número de entidades supervisadas (notablemente superior en los Estados

19 Siendo nombrado J.L. Escrivá, Presidente de la AIREF, como Presidente de la mencionada Red por un periodo de 2 años (<http://www.airef.es/es/paginas/10-euifi-s>).

20 <http://www.euifis.eu/eng/fiscal/127/minimum-standards-for-independent-fiscal-institutions>

21 <http://www.euifis.eu/eng/fiscal/127/minimum-standards-for-independent-fiscal-institutions>

descentralizados) y de informes preceptivos que deban producirse en cada ejercicio presupuestario. La estabilidad y suficiencia de los recursos económicos debería asegurarse mediante ley proscribiendo recortes discrecionales de los responsables políticos (Ministerios o, incluso, Parlamentos) y estableciendo una previsión presupuestaria plurianual ajena al ciclo electoral gubernamental. Una suficiente flexibilidad en la gestión de recursos financieros y humanos deberían posibilitar la libre asignación de recursos dentro del marco presupuestario predefinido, la libre contratación y rescisión de personal respetando las normas de la función pública nacional y la existencia de remuneraciones competitivas y suficientemente atractivas para garantizar la estabilidad del personal.

2. *Buen y oportuno acceso a información.* Las Autoridades de Responsabilidad Fiscal deberían tener acceso «completo, estable y en tiempo real» a toda la información relevante para cumplir sus mandatos en formatos legibles idóneos. Las limitaciones de acceso a información deberían estar claramente establecidas en la ley.
3. La aplicación efectiva del *principio «cumplir o explicar»* que debería ser legalmente regulado a nivel nacional garantizando que la Administración aludida facilite, en plazo, una respuesta expresa e inequívoca a las recomendaciones de la Autoridad de Responsabilidad Fiscal.
4. *Garantías frente a presiones políticas.* Los miembros de las Autoridades deberían designarse atendiendo al mérito y la competencia técnica en un proceso con audiencias parlamentarias y para mandatos desvinculados del ciclo electoral. Deberían imponerse estrictas reglas sobre conflicto de intereses. Para el cumplimiento de sus funciones deberían elaborar sus informes por propia iniciativa y someterse tanto a una evaluación periódica externa como a la adecuada rendición de cuentas ante el Parlamento.

Como puede observarse, las preocupaciones de las Autoridades de Responsabilidad Fiscal vienen principalmente marcadas por la incipiente generalización del fenómeno en Europa. Aunque existen Autoridades nacionales de más larga tradición (Holanda, Bélgica o Alemania) la mayor parte han sido creadas durante el último lustro acompañando las estrategias europeas de reacción frente a la crisis económica mediante un fortalecimiento de la disciplina fiscal²². Por ello, los interrogantes se proyectan sobre cuestiones de naturaleza práctica o funcional como la dotación de medios, el acceso a la información necesaria para el cumplimiento del mandato supervisor y la eficacia e impacto de sus evaluaciones. En mucha menor medida, se avanza iniciativas dirigidas a garantizar la independencia frente a los

22 GORDO, E., HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J.J.: «Instituciones Fiscales Independientes en España y en la UEM»..., pp. 34 y ss.

poderes públicos o privados en tanto en cuanto la escasa duración de su existencia todavía no ha evidenciado suficientemente riesgos o amenazas.

5. El Derecho Comparado Nacional

A) *La primera generación de autoridades fiscales*

La aparición de las primeras Autoridades Fiscales no está específicamente vinculada a exigencias de disciplina fiscal e, incluso, resulta difícil ubicarlas en la categoría de Autoridades independientes de Responsabilidad Fiscal. Más bien se trata de organismos de prestigio técnico que acompañan las decisiones políticas de rigor u autoridad en los procesos de planificación económica particularmente necesarios en la fase de reconstrucción que sobreviene a la II Guerra Mundial. Aunque podemos encontrar diferentes modelos organizativos, incluso, en otros continentes (como en Estados Unidos, Canadá o Corea), la primera generación de Autoridades Fiscales europeas (Bélgica, Países Bajos, Dinamarca, Alemania o Austria) está particularmente definida por la presencia de conocimiento técnico independiente más que por la existencia de organismos públicos desvinculados del Gobierno y apoderados para realizar una orientación vinculante de la política económica y presupuestaria. Ciertamente, todos estos organismos mutarán su conformación orgánico-funcional para adecuarse a las exigencias de la Unión Europea impuestas durante el último lustro a fin de preservar las reglas presupuestarias de disciplina fiscal desde organismos independiente de aquéllos a los que corresponde la adopción de las políticas económicas y presupuestarias.

a) Bélgica

El *Conseil Supérieur des Finances* tiene su origen en el Real Decreto de 31 de enero de 1936 que tenía por objeto unificar en un solo órgano las numerosas Comisiones adscritas al Ministerio de Finanzas. Tras la II Guerra mundial, este Consejo dejó de funcionar hasta que un Informe de 1967 de la «Commission-gouvernementale pour l'étude des problèmes financiers de l'expansion économique» aconsejó la reforma y reorganización adoptada por Real Decreto el 23 de mayo 1967 y sus miembros fueron finalmente designados en 1969. Se produjo una nueva reorganización con el Real Decreto de 16 de abril de 1981 al extenderse la composición del Consejo a nuevos miembros cualificados y experimentados procedentes especialmente de círculos académicos y la competencia para emitir informes en las áreas fiscal, económica y financiera a la política presupuestaria. El Decreto de 20 de junio de 1989 reorganizó el Consejo para adecuarlo a las nuevas estructuras del Estado. De hecho, la Ley especial de 16

de enero de 1989 relativa a la financiación de las Comunidades y las Regiones creó en su seno una Sección «Necesidades de Financiación de los poderes públicos» encargada de supervisar mediante informes el mantenimiento de la Unión Económica y Monetaria²³.

Finalmente, el Real Decreto de 3 de abril de 2006²⁴ operó una nueva reforma del Consejo suprimiendo la sección «Instituciones y mercados financieros» —dicha competencia había sido transferida a la «Commission Bancaire, Financière et des Assurances»— y creó la sección «Fiscalidad y parafiscalidad» para garantizar el control de las transferencias a las administraciones locales de los criterios fiscales decididos a nivel federal —por lo que existe el mismo número de representantes del poder federal y de los gobiernos de las entidades federadas—. Además, para comprometer a las administraciones locales, se habilita al Ministerio de Finanzas a invitar a las Regiones a designar dos expertos cada una para apoyar a los miembros de la sección. El Secretariado del Consejo es designado por el Ministerio de Finanzas de entre miembros de su Servicio de Estudios y Documentación.

El Consejo está presidido, sin voto, por el Ministro de Finanzas y sus miembros son designados por un mandato de cinco años, renovable ilimitadamente, conforme al siguiente esquema:

1. Seis miembros designados por su experiencia económica y presupuestaria a propuesta de:
 - a) la Banca Nacional Belga;
 - b) el Ministro de Finanzas;
 - c) el Ministro del Presupuesto;
 - d) el Ministro de Finanzas y el Ministro de Presupuesto, conjuntamente.
2. Seis miembros designados por su experiencia en el ámbito financiero y económico a propuesta del Ministro de Finanzas y el Ministro del Presupuesto y previa presentación de los gobiernos de las comunidades y regiones, entre los que:
 - a) dos miembros son presentados por el Gobierno de la comunidad flamenca;
 - b) un miembro es presentado por el Gobierno de la comunidad francófona;
 - c) un miembro presentado por el Gobierno de la región valona;
 - d) dos miembros son presentados por el Gobierno de la región Bruselas-Capital (uno francófono y el otro flamenco).

23 http://finances.belgium.be/fr/sur_le_spf/conseil_superieur_des_finances. UHODA, M.: «Le 'Pacte budgétaire' européen: quelle influence sur les finances publiques belges?», *Revue du Centre d'Études et de Recherches en Administration Publique*, n.º 25, 2013, pp. 87 a 122.

24 http://finances.belgium.be/sites/default/files/downloads/BS_MB_2006_04_13.pdf

3. Seis miembros designados por su experiencia fiscal:
 - a) dos miembros son presentados por el Gobierno de la comunidad flamenca;
 - b) un miembro es presentado por el Gobierno de la comunidad francófona;
 - c) un miembro es presentado por el Gobierno de la región valona;
 - d) dos miembros son presentados por el Gobierno de la región Bruselas-Capital (uno francófono y el otro flamenco).
4. Cuatro nombrados por su experiencia en el área fiscal y para-fiscal:
 - a) dos miembros presentados por el Ministro del Presupuesto;
 - b) un miembro presentado por el Ministro de Asuntos Sociales;
 - c) un miembro enviado por la Oficina Federal del Plan.
5. Dos miembros designados por su experiencia en el ámbito fiscal a propuesta del Ministro de Finanzas.
6. Dos Vicepresidentes nombrados por el Ministro de Finanzas y el Ministro de Presupuesto.

En el seno del Consejo, una Oficina se encarga de preparar y organizar sus actividades. La integran su Presidente (Ministro de Finanzas), dos Vicepresidentes, los Presidentes de las secciones permanentes, el miembro propuesto por el Ministro de finanzas, un miembro propuesto por el Ministro de Presupuesto, un miembro representante del Banco Nacional de Bélgica y el miembro representante de la Oficina Federal del Plan. En general, el cometido del Consejo es asistir al Ministro de finanzas y al Ministro del Presupuesto en la política fiscal y financiera, emitiendo informes a requerimiento del Ministro de finanzas o el Ministro del presupuesto —aunque puede aprobar informes a iniciativa propia si lo acuerda la mayoría de dos tercios—²⁵.

b) Países Bajos

La Oficina Central de Planificación (Het Centraal Plan bureau-CPB)²⁶ —también conocida como la *Oficina Holandesa de Análisis de Política Económica*— fue creada, tras la II Guerra Mundial, el 3 de septiembre de 1945, como una institución independiente a la que, finalmente, la Ley de 21 de abril de 1947 otorgó el mandato de proporcionar los conocimientos necesarios para la reconstrucción económica y la promoción de empleo mediante la proyección de perspectivas

25 PAGANO, G.: «Les recommandations du Conseil supérieur des finances sur le coût du vieillissement», *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2007/10, pp. 5 a 48.

26 BOS, F. y TEULINGS, C.: *CPB and Dutch fiscal policy in view of the financial crisis and ageing*, CPB Document, n.º 218, December 2010, pp. 1 a 58.

generales sobre el estado de la economía nacional²⁷. La CPB realiza estimaciones sobre el desarrollo de la economía holandesa y mundial que constituyen la base para la toma de decisiones políticas de carácter socio-económico en los Países Bajos. Analiza los proyectos políticos y evalúa los efectos de las políticas ya aplicadas atendiendo a los costes y beneficios de grandes proyectos y también se ocupa de los efectos económicos de la globalización, la educación, el envejecimiento, el funcionamiento de los mercados financieros o la organización de las telecomunicaciones. En el marco de la legislación europea, la Ley de Hacienda Pública Sostenible de 2013 obligó a que las previsiones del CPB fueran la base oficial para el presupuesto del Estado.

Es de interés llamar la atención sobre que CPB realiza un informe de previsiones especial para todo el ciclo electoral de cuatro años donde ofrece la base para el desarrollo de los planes de los partidos políticos y para las negociaciones para un nuevo Gobierno tras las elecciones legislativas. Además, desde 1986, ofrece a los partidos interesados un análisis de los efectos económicos de las propuestas contenidas en sus programas electorales y, en todo caso, analiza los planes de los partidos concurrentes para ofrecer a los votantes comparación que contribuya a la transparencia del proceso electoral²⁸.

La CPB se integra en el Ministerio de Asuntos Económicos y su Director es nombrado por el Ministro previa consulta al resto del Gobierno pero ejerce sus funciones con total independencia. Aunque su presupuesto proviene del Ministerio de Economía mediante impuestos generales, a fin de garantizar su mayor independencia posible puede obtener hasta un veinte por ciento de su presupuesto de ingresos externos. CPB tiene un Comité asesor independiente originario del mundo académico y empresarial nombrado por tres años.

Sin embargo, el sistema holandés de control de la disciplina fiscal responde a un modelo dual dado que la Ley de Finanzas Públicas Sostenibles otorgó a la *División Consultiva del Consejo de Estado*²⁹ la condición de autoridad designada de los Países Bajos para controlar de forma independiente el cumplimiento de las normas fiscales de la Unión Europea. Esta División revisa si el proyecto de Presupuesto se adecúa a las reglas fiscales de la Unión Europea y a las previsiones de la CPD. El Consejo de Estado tiene su anclaje en los arts. 73 a 75 de la Constitución holandesa y tiene la consideración de alta jurisdicción del Estado de carácter consultivo pero independiente del Gobierno. Sus miembros son nombrados por el Consejo de Ministros con carácter vitalicio —salvo los de la División Consultiva que pueden serlo para un mandato temporal— y, en ocasiones, a propuesta del propio Consejo de Estado atendiendo a sus conocimientos y experiencia en cues-

27 BOS, F.: «The Dutch fiscal framework; history, current practice and the role of the CPB», *OECD Journal on Budgeting*, 2008, pp. 1 a 48.

28 <http://www.cpb.nl/en/what-does-cpb-do>

29 <https://www.raadvanstate.nl/the-council-of-state.html>

tiones legislativas, administrativas o judiciales y procedentes de la Universidad, la Administración Pública, el Poder Judicial y el Gobierno.

c) Alemania

El Stabilitätsrat Unabhängiger Beirat es el Consejo Asesor Independiente del Consejo de Estabilidad de Alemania³⁰. El art. 7 de la Ley del Consejo de Estabilidad, que implementaba el Pacto Fiscal de la Unión Europea, creó en 2013 este órgano independiente, integrado por expertos, para asistir al Consejo de Estabilidad en el control del cumplimiento del límite superior del déficit estructural del Gobierno establecido en la Ley Presupuestaria. Está integrado por un representante de la Deutsche Bundesbank, un representante del Consejo Alemán de Expertos Económicos; un representante de los Institutos de investigación que participan en la Previsión Económica Conjunta; cuatro expertos designados por un período de cinco años por los representantes de la Federación y de los Länder en el Consejo de Estabilidad; y dos expertos nombrados por un período de cinco años por las asociaciones nacionales de autoridades locales y las organizaciones nacionales de los fondos de seguridad social. Este Consejo dictamina, con independencia, las cuestiones relativas al cumplimiento del límite de déficit estructural del gobierno y, en su caso, formula recomendaciones sobre medidas para eliminar el déficit excesivo que remite al Consejo de Estabilidad. Los dictámenes, recomendaciones y documentos del Consejo Asesor deberán ser publicados.

Ahora bien, el *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (Consejo independiente de expertos económicos) es considerado el antecedente histórico de la Autoridad de Responsabilidad Fiscal alemana³¹. Es un órgano de asesoramiento académico sobre política económica. Fue creado por Ley en 1963 con el objetivo de evaluar el desarrollo macroeconómico de Alemania y de ayudar a las instituciones públicas económicas con plena independencia. Sus informes y evaluaciones son una referencia esencial de la política económica de Alemania e influyen notablemente las decisiones políticas. Entre sus objetivos específicos destacan: 1) Analizar la situación económica y su evolución; 2) Estudiar la viabilidad de un crecimiento estable de la economía pero manteniendo altos niveles de empleo, estabilidad de precios y equilibrio de comercio exterior. El Consejo publica un informe general anual y, desde 2005, informes específicos a solicitud del Gobierno federal. Está integrado por cinco miembros, especialistas en teoría y política económica, nombrados cada cinco años renovables por el Presidente Federal a propuesta del Gobierno Federal³².

30 http://www.stabilitaetsrat.de/EN/Beirat/Beirat_node.html

31 *German Stability Programme*, Federal Ministry of Finance, 2014 Update (http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/sp2014_germany_en.pdf)

32 <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/ziele.html?&L=1>

B) *La segunda generación de autoridades de responsabilidad fiscal nacidas tras la crisis económica*

La crisis económica vivida en Europa a finales de la primera década del siglo ha provocado una eclosión de Autoridades de Responsabilidad Fiscal con vocación y garantía efectiva de su independencia en la orientación de las políticas económicas, fiscales y presupuestarias de los Estados miembros³³. En Europa, su proliferación se inicia, incluso, antes de que las instituciones europeas impulsaran una normativa propia que las impusiera: Suecia (2007), Hungría (2009), Reino Unido (2010), Eslovenia (2010), Irlanda (2011) o Portugal (2011). Pero la crisis económica ha tenido un impacto global que, como acredita la OCDE, ha impulsado la creación de más de ochenta Autoridades Fiscales. En Europa, la normativa europea de garantía de la disciplina fiscal ha impuesto a los Estados miembros unos estándares de exigencia de independencia que respete opciones nacionales tan diferentes como las que suponen la creación de Autoridades Fiscales en el seno de altas Autoridades administrativas (Francia, 2012) o parlamentarias (Italia, 2012) independientes.

a) Francia

El *Haut Conseil des Finances Publiques* (HCFP)³⁴ fue creado por la Ley de 17 de diciembre de 2012 sobre la programación y la gestión de las finanzas públicas para orientar las decisiones del Gobierno y del Parlamento y garantizar el equilibrio de las finanzas públicas en coherencia con los compromisos europeos. A tal fin, goza de independencia tanto del Gobierno como del Parlamento ubicándose en el seno del Tribunal de cuentas —de hecho, es presidido por el primer Presidente de esta Institución— e integrado por los siguientes diez miembros: cuatro jueces del Tribunal de Cuentas, cinco expertos y el Director General del Instituto Nacional de Estadística y de Estudios Económicos (INSEE). Los cuatro jueces son designados por el Primer Presidente incluyendo tantos hombres como mujeres. Los cinco expertos son designados, respectivamente, por el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Senado, el Presidente de la Comisión de Finanzas, Economía General y Control Presupuestario de la Asamblea Nacional, el Presidente de la Comisión de Finanzas del Senado y el Presidente del Consejo Económico, Social y Ambiental (CESE) incluyendo tantos hombres como mujeres —para lo que se efectuará un previo sorteo para determinar el sexo de la persona que cada autoridad debe nombrar. El mandato de los miembros de la HCFP es de cinco años, renovables por una sola vez los jueces, pero no los expertos, y se

³³ LAMPREAVE MÁRQUEZ, P.: «La buena gobernanza económica y el papel de la Autoridad fiscal independiente en la Unión Europea»..., pp. 17 y ss.

³⁴ <http://www.hcfp.fr>

renueva parcialmente cada treinta meses. Los miembros del HCFP no perciben remuneración, están sometidos al secreto de sus deliberaciones y no se publican las opiniones disidentes. EL HCFP no puede deliberar ni publicar dictámenes sobre materias distintas a las previstas en su ley fundacional.

El HCFP es responsable de emitir Informe sobre los supuestos macroeconómicos —incluyendo las proyecciones de crecimiento— utilizados por el Gobierno para preparar la legislación principal que rige las finanzas públicas antes de su presentación al Parlamento: finanzas públicas, presupuestos, financiación de la seguridad social, créditos presupuestarios suplementarias y el programa de estabilidad y crecimiento presentado anualmente a la Comisión Europea y al Consejo de la Unión Europea. Las previsiones del HCFP serán a corto plazo para los presupuestos anuales o medio plazo. El HCFP garantiza la coherencia de la trayectoria de regreso al equilibrio fiscal del Estado, autoridades locales y seguridad social con los compromisos europeos de Francia referidos al equilibrio estructural —tras atender los efectos de las fluctuaciones en las condiciones económicas en los déficits públicos y excluidas las medidas excepcionales y temporales—. Sus dictámenes se elaboran y transmiten al Gobierno antes de la presentación en el Parlamento del presupuesto del año siguiente o de la programación plurianual de las finanzas públicas. El Presidente de la HCFP será oído por las Comisiones de Finanzas de la Asamblea Nacional y del Senado antes del debate parlamentario. El HCFP es, por lo tanto, una institución fiscal independiente del Gobierno y del Parlamento cuyos miembros no pueden ver revocado su mandato discrecionalmente y son incompatibles con todo cargo público electivo. No pueden solicitar ni recibir instrucciones del Gobierno de cualquier otra entidad pública o privada. Se trata de un órgano colegiado plural, integrado por expertos en economía y finanzas públicas, que basa su funcionamiento en la transparencia: todos los informes del HCFP se publican en su página web. El Consejo Superior podrá deliberar o publicar sus informes en otros casos diferentes a los previstos por la ley. Tras su designación, los miembros de la HCFP y el ponente general, presentan al Primer Presidente del Tribunal de Cuentas una declaración de intereses que se hará pública para garantizar la transparencia de sus funciones y evitar potenciales conflictos de intereses. El HCFP tiene un programa de presupuesto autónomo con créditos del presupuesto del Tribunal de Cuentas³⁵.

b) Italia

El *Ufficio Parlamentare di Bilancio* (UPB) —Oficina Parlamentaria del Presupuesto— es el organismo independiente constituido en 2014 al que corres-

35 Sobre el tema puede profundizarse en NABLI, B.: «Le droit français et l'intégration européenne», 2 de marzo de 2015 (http://www.buffingtonpost.fr/beligh-nabli-/droit-france-integration-europe-union-europeenne_b_6780304.html). En coautoria, es de interés DUBOUT, E. y NABLI, B.: *Droit français de l'intégration européenne*, LGDJ, Collection Systèmes, 2015.

ponde analizar y verificar las previsiones macroeconómicas y de las finanzas públicas del Gobierno y evaluar el respeto a las reglas presupuestarias nacionales y europeas³⁶.

La Ley n.º 243, de 24 de diciembre de 2012, regula la aplicación del principio del equilibrio presupuestario previsto en el art. 81.6 de la Constitución italiana y crea la Oficina Parlamentaria del Presupuesto como organismo independiente para el análisis y el seguimiento de la evolución de las finanzas públicas y para evaluar el cumplimiento de la normativa presupuestaria. Está dirigida por un Consejo integrado por tres miembros designados mediante acuerdo conjunto de los Presidentes del Senado y de la Cámara de los Diputados de entre una lista de diez personas elaborada por las comisiones parlamentarias pertinentes por mayoría de dos tercios. Se trata de personas de reconocida independencia y experiencia en economía y finanzas públicas a nivel nacional e internacional cuyo mandato de seis años no es renovable y que están sometidas a un estricto régimen de incompatibilidades puesto que no podrán ejercer actividades profesionales o de consultoría ni ser empleados por entidades públicas o privadas. Sólo podrán ser cesados por incumplimiento grave de sus deberes oficiales mediante un decreto conjunto de los Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados a propuesta, también, de las correspondientes comisiones parlamentarias adoptada por mayoría de dos tercios. Este Consejo, con la autorización de los Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados adopta sus reglamentos de organización, funcionamiento, régimen jurídico, económico y de personal y ejerce una gestión autónoma de sus gastos de funcionamiento y de personal dentro de los límites presupuestarios disponibles³⁷.

El UPB —que contribuye a garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de las finanzas públicas ante el Parlamento y los ciudadanos al fortalecer un presupuesto equilibrado y la aplicación de los reglamentos europeos sobre la nueva gobernanza económica— es una de las instituciones fiscales independientes creadas en épocas más recientes. El cometido del UPB se centra en realizar auditorías y evaluaciones sobre el impacto de la legislación más relevante en las finanzas públicas y las previsiones macroeconómicas, en validar las previsiones macroeconómicas del Gobierno contenidas en sus documentos de programación y en evaluar la evolución de las finanzas públicas y el cumplimiento de las normas presupuestarias y la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo. El UPB ejecuta un Programa de trabajo anual y emite los informes que le requieren las Comisiones parlamentarias competentes en finanzas públicas.

36 Para un análisis en profundidad, LANDI, L.: *Failure is not an option: la costituzione del Ufficio Parlamentare di Bilancio*, Relazione al Convegno annuale della Fondazione Bruno Visentini L'Italia e la governance económica europea: vincoli, opportunità e proposte, Orvieto, 4 aprile 2014 (<http://www.fondazionebrunovisentini.eu/site/wp-content/uploads/2015/01/Landi-Orvieto-2014.pdf>).

37 <http://www.upbilancio.it/normative/>

III. LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (AIReF)

España —junto con Finlandia y Letonia (2013) y Estonia, Chipre, Malta, Lituania, Luxemburgo y Grecia (2014)— ha sido uno de los países que en fecha más tardía ha creado una Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal³⁸.

La Ley Orgánica 6/2013 creó la AIReF con la finalidad de reforzar el control eficaz del objetivo de estabilidad presupuestaria mediante un nuevo mecanismo de supervisión y transparencia en la política fiscal y, en consecuencia, trasponer la Directiva 2011/85/EU sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados Miembros. Se busca así cumplir con la exigencia europea de que los Estados miembros dispongan de instituciones fiscales independientes que aporten fiabilidad e independencia al seguimiento de las reglas fiscales frente a las decisiones políticas de las autoridades presupuestarias.

1. El desarrollo del art. 135 CE mediante ley orgánica 6/2013

Llama, de entrada, la atención la *naturaleza orgánica* de la Ley de creación de la AIReF cuya justificación hay que buscarla en el desarrollo del art. 135 CE. Este precepto establece, por un lado, que «una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las CCAA, en relación con su producto interior bruto» (art. 135.2 CE) y, por otro, que «una ley orgánica desarrollará los principios (*de control presupuestario, deuda pública y la regla de gasto*), así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

- a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.
- b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

38 Y ello a pesar de antecedentes que lamentablemente no se consolidaron —como la Oficina Presupuestaria creada en la IV Legislatura en el Congreso de los Diputados por la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para «asesorar técnicamente a los Órganos de las Cámaras, y a informar a los Grupos Parlamentarios y a los Diputados y Senadores sobre la ejecución durante cada ejercicio de los Presupuestos Generales del Estado y de la Seguridad Social, y sobre aquellos aspectos de la actividad legislativa que tengan repercusión en el ingreso y en el gasto público»— o no cumplieron las expectativas depositadas —la creación en la IX Legislatura de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales por la Ley 37/2010, de 15 de noviembre— (MARTÍNEZ LAGO, M.A.: *La Autoridad Fiscal Independiente...*, pp. 23 y ss.).

- c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria» (art. 135 CE). La parte principal de este desarrollo constitucional ha sido operada por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera pero, como advierte en su Exposición de Motivos la LO 6/2013, «el constituyente permite la posibilidad de regular mediante ley orgánica aquellos aspectos que afecten al cumplimiento por las Administraciones Públicas de los principios contenidos en dicho artículo, siendo por tanto la presente Ley Orgánica complementaria» de la LO 2/2012. Parece razonable entenderlo así máxime cuando numerosos países europeos han creado sus respectivas Autoridades de Responsabilidad Fiscal utilizando la legislación sustantiva de estabilidad presupuestaria adoptada para cumplir con las obligaciones adquiridas en el seno de la Unión Europea³⁹.

2. Autoridad independiente

La AIREF es un ente de Derecho Público dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que ejerce sus funciones con autonomía e independencia funcional respecto de las Administraciones Públicas. Esta categorización del régimen y naturaleza jurídica de la AIREF y el conjunto reglas que, como veremos, adornan su estatuto de independencia permiten situarla sin apenas matiz diferenciador en el catálogo de las denominadas Administraciones Independientes que han proliferado en España con un perfil jurídico-público similar desde hace tres décadas⁴⁰. Sin embargo, resulta especialmente llamativo, de entrada, el que sea la única de todas estas Autoridades que ha merecido ubicar en la denominación su nota calificativa: la *independencia*. Sin que pueda deducirse un plus garantista adicional al que se deriven de las específicas reglas que avalan su independencia, adjetivar la denominación de la Autoridad de Responsabilidad Fiscal evidencia una voluntad del legislador español —ninguna de las restantes

39 M.A. MARTÍNEZ LAGO critica que la AIREF no fuera creada por la propia Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera lo que atribuye al «escaso interés inicial de nuestro Gobierno por promover un organismo como el creado» cuando «lo cierto es que el cumplimiento de las previsiones comunitarias podría haberse asegurado ahora con una modificación de la LOEPSF y no dando a luz a un vehículo normativo específico con el mismo rango, pero con carácter complementario de la única norma llamada expresamente a desarrollar el artículo 135 CE» (*La Autoridad Fiscal Independiente...*, p. 31).

40 Para el análisis de este fenómeno: RALLO LOMBARTE, A.: *La constitucionalidad de las Administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 2002; BETANCOR RODRIGUEZ, A.: *Las administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 1994 y *Regulación: mito y derecho*, Civitas, Pamplona, 2010; SALVADOR MARTINEZ, M., *Administraciones independientes: un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*, Ariel, Barcelona, 2002; AAVV: *Las Administraciones Independientes* coord. Pauner Chulvi, C. y Tomás Mallén, B., Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

Autoridades europeas acude a este recurso— de reafirmar que la emergente Autoridad de Responsabilidad Fiscal ejercerá sus funciones con la máxima independencia en beneficio del objetivo de fiabilidad que debe aportar al control fiscal y presupuestario.

La personalidad jurídica propia y su plena capacidad pública y privada la sitúan, cuanto menos, entre los organismos de Derecho Público a los que el ordenamiento jurídico atribuye autonomía orgánica y una posición institucional sustraída *a priori* a los principios de verticalidad y subordinación propios del conjunto de la Administración Pública. Sin embargo, el recorrido desde la autonomía orgánica hasta la independencia funcional que se le predica vendrá determinado por la acumulación de garantías que analizaremos y que evidencian que la pretendida independencia nunca es absoluta en este tipo de Administraciones calificadas como independientes. Lo que no significa que deban magnificarse rasgos que operan en dirección contraria. Por ejemplo, el art. 7 de la LO 6/2013 proclama que, «a efectos puramente organizativos y presupuestarios, la Autoridad se adscribe al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas». Por mucho que el citado precepto reafirme que «esta adscripción en ningún caso afectará a su autonomía e independencia funcional» o que la AIReF actuará «con plena independencia orgánica», la adscripción a un Departamento ministerial tiene implicaciones organizativas y, especialmente, presupuestarias que limitan la pretendida independencia orgánica —como, por lo demás, ocurre con las restantes Administraciones independientes—.

3. Independencia jurídica: impugnación judicial directa

La clave de bóveda de una Administración independiente reside en la imposibilidad de revisión de sus actos por la autoridad político-ministerial y en la incapacidad de ésta para condicionar jurídicamente sus actos. Por ello, resulta habitual en el estatuto de garantía de estas Administraciones independientes encontrar una expresa prohibición como la contenida en el art. 7 de la LO 6/2013: «Ni su Presidente, ni los miembros de los órganos ni el resto de personal de la Autoridad podrán solicitar o aceptar instrucciones de ninguna entidad pública o privada». Esta referencia a la prohibición de recibir «instrucciones» debe entenderse referida a actos jurídicos formalizados y vinculantes puesto que resultará difícil identificar o sancionar cualquier otra modalidad de «instrucción» que se desarrolle en canales informales no jurídicos. No es menos cierto que la única sanción imaginable a una instrucción procedente de una entidad pública o privada sería su nulidad —a expensas de forzar su ubicación en la tipología de infracciones administrativas o penales—.

La imposibilidad de revisión por órgano ministerial o administrativo ajeno —esto es, el agotamiento de la vía administrativa y la revisión jurisdiccional directa— constituye elemento definitorio indispensable en toda Administración

independiente al que no es ajena la AIREF pero con matices dignos de valoración. Así, el art. 13 de la LO 6/2013, al referir a los «Recursos contra las actuaciones de la AIREF», establece una singular clasificación:

1. actos y decisiones de órganos distintos del Presidente —que podrán ser objeto de recurso administrativo conforme a lo dispuesto en la Ley 30/1992—;
2. informes que emite la AIREF —que, en ningún caso, podrán ser objeto de recurso—;
3. actos y resoluciones del Presidente —que pondrán fin a la vía administrativa y únicamente serán recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa—.

Este diferenciado régimen impugnatorio resulta llamativo por su singularidad y obliga, por un lado, a identificar los órganos que integran la institución y, por otro, la naturaleza de los actos impugnables de la AIREF.

El art. 13 de la LO 6/2013 crea la apariencia de una estructuración administrativa jerarquizada que dista de ajustarse a la realidad puesto que, cómo órganos distintos al Presidente, la LO 6/2013 únicamente refiere a las Divisiones (art. 26) y al Comité Directivo, integrado por los Directores de División, que asisten al Presidente en el ejercicio de sus funciones (art. 27). El Comité Directivo apenas parece ostentar una función deliberante de apoyo a la Presidencia y a los Directores de División resulta difícil imaginarles funciones autónomas dignas de impugnación ante la Presidencia a la vista de las omnipotentes funciones atribuidas a la Presidencia por el art. 25 del Estatuto Orgánico de la AIREF:

- a) la representación legal de la AIREF;
- b) propuesta al Consejo de Ministros del nombramiento y cese de los Directores de División;
- c) convocatoria y presidencia del Comité Directivo, acordando, en su caso, la asistencia de otro personal perteneciente a la Autoridad o de los expertos externos que juzgue conveniente;
- d) suscripción de los informes, opiniones y estudios;
- e) acuerdo sobre la realización de estudios que se le soliciten —que podrá ser delegada por el Presidente en el Director de División competente por la razón de la materia—;
- f) nombramiento y cese del restante personal;
- g) aprobación del anteproyecto de presupuestos del organismo;
- h) acordar variaciones en los créditos del presupuesto;
- i) aprobar gastos y pagos y acordar los restantes actos de gestión presupuestaria;
- j) formular, aprobar y rendir las cuentas;

- k) efectuar requerimientos de información a los sujetos integrantes del sector público;
- l) acordar la procedencia de advertencia pública por incumplimiento del deber de colaboración, así como su publicación en la página web;
- m) acordar la publicidad de supuestos de incumplimiento grave o reiterado, y su comunicación al Gobierno de la Nación, a las Cortes Generales y a la Administración incumplidora;
- n) aprobar la memoria anual de actividades;
- ñ) ser el órgano de contratación —aunque podrá delegar esta función para contratos de valor inferior a 120.000 euros— y suscribir los contratos laborales;
- o) gestión patrimonial;
- p) redistribución de efectivos entre las Divisiones;
- q) suscribir convenios con entidades públicas y privadas;
- r) dirección de las relaciones internacionales;
- s) propuesta de la relación de puestos de trabajo de la Autoridad;
- t) propuesta de modificaciones del Estatuto;
- u) elevar informe sobre modificaciones en la estructura orgánica;
- v) y «las restantes facultades que no estén expresamente atribuidas a ningún otro órgano de la Autoridad».

En consecuencia, la naturaleza accesoria y dependiente de la Presidencia de los mencionados órganos y el amplio haz funcional que la acompaña refuerza el perfil de una *institución monocrática* con apenas referentes —a excepción de la Agencia Española de Protección de Datos— entre las Administraciones Independientes españolas que acusan una tradición colegial. En todo caso, la independencia jurídica de la AIREF no deja margen a la duda al imponerse legalmente el agotamiento en vía administrativa de los actos y resoluciones del Presidente y su directa impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ahora bien, ¿cuál será el objeto impugnatorio ante la jurisdicción ordinaria? ¿cuáles son los actos y resoluciones de la Presidencia recurribles ante la jurisdicción administrativa? Resulta en este punto indispensable diferenciar los «actos de gestión» de los «actos sustantivos» que derivan de las funciones que le son legalmente atribuidas y que justifican su razón de ser. Respecto de los primeros —contratación, presupuesto, personal, etc.— ninguna duda existe sobre su impugnabilidad judicial directa. Sin embargo, más dudas asaltan sobre la naturaleza y recurribilidad de los restantes actos.

La AIREF tiene por objeto garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público y el análisis de las previsiones económicas (art. 2 LO 6/2013) y, a tal fin, el art. 4 afirma que la AIREF ejerce sus funciones «a través de informes, opiniones y estudios, en los términos dispuestos en esta Ley». Esto es, al margen de los actos ad-

ministrativos de gestión propios de todo ente público, los «actos sustantivos» de la AIREF que le posibilitan cumplir sus fines son los informes, opiniones y estudios emitidos en los términos previstos en la LO 6/2013 y, particularmente, en los avanzados por su art. 5:

1. Los *informes* de la AIREF son única y exclusivamente los previstos por la LO 6/2013 —esto es, un elenco tasado de Informes emitidos de oficio o a solicitud de una Administración Pública, en el plazo previsto, y enunciadados en los arts. 14 a 22⁴¹ de forma que, si la Administración o la entidad destinataria se aparta de sus recomendaciones, deberá motivarlo—.
2. Las *opiniones* se formularán a iniciativa de la AIREF para el seguimiento de la información sobre la ejecución presupuestaria facilitada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en aplicación del principio de transparencia, sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo y respecto de cualquier otro asunto cuando así lo disponga una ley —la Administración o entidad destinataria podrá apartarse del criterio sin necesidad de motivación—.
3. Los *estudios* podrán ser solicitados por el Gobierno, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Comisión Nacional de la Administración Local o la Comisión Financiera de la Seguridad Social o elaborados a iniciativa de las CCAA y las Entidades Locales.

Como puede observarse, la naturaleza de los actos sustantivos (informes, opiniones y estudios) del AIREF se aleja notablemente de los propios de los órganos reguladores que han protagonizado durante las últimas tres décadas la proliferación del fenómeno de las Administraciones Independientes (CSN, CNMV, AEPD, Banco de España, CNMC, etc.). En todos estos supuestos, sus resoluciones se ubican en la categoría tradicional del acto administrativo aplicativo de la legalidad vigente y generador de efectos jurídicos resolutorios o sancionadores fiscalizables por la jurisdicción ordinaria e, incluso, pueden ejercer potestad normativa ajustada a sus respectivos marcos jurídicos habilitantes. Sin embargo, la AIREF no es un órgano regulador y sus fines y, en consecuencia, facultades difieren

41 Informe sobre las previsiones macroeconómicas (art. 14); Informe sobre la metodología para calcular las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, y la tasa de referencia de crecimiento (art. 15); Informe sobre el proyecto de Programa de Estabilidad (art. 16); Informes sobre el análisis de la ejecución presupuestaria, deuda pública y de la regla de gasto (art. 17); Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales para las CCAA (art. 18); Informe sobre los planes económicos-financieros y planes de reequilibrio de la Administración Central y de las CCAA (art. 19); Informe de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas (art. 20); Informe sobre la aplicación de los mecanismos de corrección previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (art. 21); Informe sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (art. 22).

sustancialmente de las anteriores. Sus informes, opiniones y estudios no resultan asimilables a los actos y resoluciones de un órgano regulador y su fiscalización judicial tiene inevitablemente un alcance limitado al cumplimiento de las reglas relativas al objeto, procedimiento, plazos y efectos jurídicos de su emisión.

De ahí que resulte difícilmente comprensible que la LO 6/2013 diferencie, a efectos de impugnación judicial, los *informes* de las *opiniones* y *estudios* al proclamar, por un lado, que «en ningún caso podrán ser objeto de recurso los informes» (art. 13.1) y, por otro, que «los actos y resoluciones del Presidente pondrán fin a la vía administrativa, siendo únicamente recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa» (art. 13.2) —debiendo entenderse, por defecto, que opiniones y estudios sí podrían ser objeto de recurso—. Ambas conclusiones parecen erróneas. Parece lógico deducir que tanto informes como opiniones y estudios tienen un contenido analítico y conclusivo sustentado en un conocimiento técnico que debería quedar excluido de una hipotética revisión judicial. Pero, al tiempo, informes, opiniones y estudios están sujetos en su procedimiento de emisión y en su impacto jurídico a unas reglas específicamente establecidas en la LO 6/2013 perfectamente fiscalizables jurisdiccionalmente. Por ejemplo, los *informes* tienen el objeto específicamente previsto en la ley y contendrán las recomendaciones pertinentes⁴². Serán emitidos de oficio en el plazo legalmente establecido o en los diez días siguientes a su petición por una Administración pública. Por su parte, las *opiniones* se formularán a iniciativa de la AIREF sobre el seguimiento de la ejecución presupuestaria, sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas y sobre cualquier otro tema legalmente previsto. En ambos casos (informes y opiniones), deberán ser públicos y motivados, y estarán disponibles en la web de la AIREF (art. 5.4 LO 6/2016). Por el contrario, los *estudios* resultan preceptivos si los demandan determinadas instituciones como el Gobierno pero potestativos si los solicitan las CCAA o las Entidades Locales y no están sometidos a reglas adicionales⁴³.

4. Independencia orgánica: una institución monocrática

La AIREF se caracteriza por ser una organización monocrática unipersonal que apenas tiene referencias en nuestro Derecho nacional (puesto que, con la ex-

⁴² No resulta claro qué naturaleza y alcance pueden tener dichas recomendaciones. Así, P. LAMPREAVE MÁRQUEZ recuerda que muy pocas Autoridades fiscales independientes en la Unión Europea incluyen en sus informes recomendaciones de cambios normativos en materia de política fiscal (Austria, Dinamarca y Suecia) y aventura que «la injerencia de la Autoridad en este tipo de actividades no queda probado que sea especialmente beneficiosa» («La buena gobernanza económica y el papel de la Autoridad fiscal independiente en la Unión Europea»..., p. 83).

⁴³ CALVO VÉRGEZ, J.: «La creación de la nueva autoridad independiente de responsabilidad fiscal. En torno al alcance de sus informes y opiniones»..., pp. 61 a 75.

cepción de la AEPD, priman las Administraciones independientes colegiadas) y en la que a la Presidencia, con plena independencia y objetividad y sin sujeción a instrucción alguna, corresponde la representación legal, la dirección y coordinación de las actividades de todos sus órganos directivos, la jefatura superior del personal, la disposición de gastos y ordenación de pagos y la celebración de contratos y convenios (art. 25 LO 6/2013). En definitiva, la Presidencia concentra la totalidad de las facultades atribuidas a la AIREF.

La Presidencia es unipersonal con un perfil profesional y técnico que se pretende altamente cualificado: el Presidente será designado entre personas de reconocido prestigio y experiencia mínima de diez años de ejercicio profesional en materias de análisis presupuestario, económico y financiero del sector público, valorándose especialmente su independencia y objetividad de criterio (art. 24.1 LO 6/2013). Como resulta habitual en las restantes Administraciones independientes, el legislador ha establecido unos requisitos objetivos de exigencia mínima (diez años de ejercicio profesional en el ámbito de competencias de la AIREF) que posibilitarán las aspiraciones de candidatos de variada procedencia y que fácilmente superarán cualquier evaluación (incluso, judicial)⁴⁴. Valor puramente nominal adquieren los requisitos subjetivos adicionales («reconocido prestigio», «independencia y objetividad de criterio») que quedarán al margen de cualquier valoración que no sea de naturaleza estrictamente política. Lo cierto es que, sin embargo, durante el mandato del primer Presidente de la AIREF, éste parece haber hecho gala de la independencia de criterio que la ley le presupone.

La legitimidad de origen del Presidente de la AIREF procede de un *nombramiento gubernamental* («será nombrado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas») puesto que la intervención parlamentaria en el proceso de designación resulta harto limitada. Ciertamente, su nombramiento debe ir precedido de «la previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados, con el fin de que examine si la experiencia, formación y capacidad de la persona propuesta son adecuadas para el cargo» (art. 24.2 LO 6/2013), antes de acordar por mayoría absoluta la aceptación de la propuesta. Pero no es menos cierto que este precepto posibilita que, transcurridos quince días desde la comparecencia sin aceptación, será suficiente la mayoría simple de la Comisión competente del Senado para manifestar la aceptación⁴⁵. En definiti-

⁴⁴ El único Presidente de la AIREF nombrado hasta la fecha, Jose Luis Escrivá Belmonte, parece cumplir las exigencias legales: Subdirector del Departamento de Estudios Monetarios y Financieros del Banco de España; asesor del Instituto Monetario Europeo; Jefe de la División de Política Monetaria del Banco Central Europeo; Director para las Américas del Banco Internacional de Pagos de Basilea; Economista-Jefe y Director del Servicio de Estudios y Managing Director del Área de Finanzas Públicas del BBVA (<http://www.airef.es/es/paginas/22>).

⁴⁵ Resulta llamativa esta innovación legislativa, desconocida hasta la fecha, en la intervención parlamentaria en el procedimiento de designación de miembros de Administraciones independientes. La combinación de la participación de diferentes comisiones parlamentarias del Congreso de los Diputados y del Senado

va, no se exige una mayoría cualificada (tres quintos o dos tercios) que en nuestro sistema parlamentario obligara al consenso de la mayoría y la oposición parlamentaria (evitando a candidatos de partido) si no que posibilita a la mayoría parlamentaria que sustenta al Gobierno la ratificación de su propuesta —tanto en el caso de que disfrute de la mayoría absoluta como en el supuesto de que solo disponga de una mayoría relativa—. En todo caso, frente a antecedentes legislativos que devalúan la intervención parlamentaria en el proceso de designación de Administraciones independientes (limitándose a emitir informe no vinculante sobre la idoneidad del aspirante), estamos ante una auténtica ratificación⁴⁶ parlamentaria del candidato que, de no superarse, abortará la propuesta del Gobierno⁴⁷. Lejos queda por lo tanto la opción elegida en otros países, como Italia, de residenciar exclusivamente en sede parlamentaria la ubicación de la Autoridad de Responsabilidad Fiscal preservándola en grado máximo de la influencia de las autoridades y administraciones públicas que van a ser destinatarias de su función supervisora.

Ahora bien, como hemos tenido ocasión de afirmar en trabajos anteriores, la independencia de este género de instituciones no tiene necesariamente que verse cuestionada o condicionada por su nombramiento de origen gubernamental si su estatuto le garantiza la inamovilidad, esto es, si queda proscrita la remoción discrecional del designado. A estos efectos, el art. 24.6 LO 6/2013 contempla —al igual que otras tantas Administraciones de independencia homologada— las siguientes *causas tasadas de cese*: finalización del mandato, renuncia voluntaria, incompatibilidad o incapacidad sobrevenida, condena por delito doloso e «incumplimiento grave de sus obligaciones». En este último supuesto su separación será acordada por el Gobierno, previa instrucción del expediente por el titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, puesta en conocimiento de las Cortes Generales y audiencia a los restantes miembros del comité directivo. Estamos ante un procedimiento garantista, ajeno a toda valoración discrecional, que, no se olvide, podrá ser objeto de revisión judicial que garantice la concurrencia de las circunstancias que avalen dicho «incumplimiento grave de las obligaciones»⁴⁸. Tratándose de un nombramiento gubernamental que requiere la previa

no tiene precedentes. Sin embargo, tampoco parece que haya que exagerar la relevancia de esta novedad más allá de lo plausible que resulta incorporar al Senado al cumplimiento de esta función parlamentaria de designación de cargos públicos. Atendiendo a la experiencia parlamentaria, cabe imaginar que el Congreso de los Diputados y el Senado reproduzcan idénticas mayorías parlamentarias por lo que la cláusula de cierre descrita adquieran valor práctico.

46 En contra, MARTÍNEZ LAGO, M.A.: *La Autoridad Fiscal Independiente...*, p. 44.

47 Para profundizar en la cuestión, PAUNER CHULVI, C.: *La designación parlamentaria de cargos públicos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003; «Nuevas y viejas cuestiones en torno a la designación parlamentaria de cargos públicos», *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*, CEPC, Madrid, 2010, pp. 55 a 111.

48 Como ya ha ocurrido en España en una única ocasión con motivo del cese anticipado del Director de la Agencia Catalana de Protección de Datos. El 31 de mayo de 2005 el Govern de la Generalitat de Catalunya cesó al Director de la ACPD imputándole incumplimiento de sus obligaciones de independencia y

conurrencia de voluntad de una comisión parlamentaria, hubiera resultado coherente dicha participación parlamentaria también en un proceso de remoción a los efectos de apreciar las mencionadas circunstancias.

En definitiva, el Presidente de la AIREF disfruta de un único mandato fijo e inalterable de seis años no renovables. De forma que, concurriendo la prohibición de remoción discrecional y la de renovación de dicho mandato, puede afirmarse que el Presidente disfruta de las máximas garantías para un ejercicio autónomo de su función e, incluso, desvinculado temporalmente del Gobierno que lo designó. Obviamente, coadyuvan a preservar dicha independencia una obligada dedicación exclusiva sujeta al régimen general de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración General del Estado y, en particular, con el ejercicio de cualquier actividad profesional pública o privada, retribuida o no, salvo que sean inherentes a su condición de Presidente de la AIREF (art. 3 LO 6/2012).

Cuestión siempre controvertida será considerar como satisfactorio el régimen legal previsto, tras el cese, para evitar el fenómeno de las *puertas giratorias*, esto es, *la captura pública o privada* del miembro de una Autoridad independiente. El art. 24.5 prevé que el Presidente, «al cesar en el cargo y durante los dos años posteriores, no podrá ejercer actividad profesional alguna relacionada con la función de evaluación atribuida a la AIREF». No siendo la AIREF propiamente un organismo regulador de sectores económicos determinados (energía, telecomunicaciones, valores, etc.) y focalizándose sus funciones y facultades en la supervisión del cumplimiento de reglas fiscales y presupuestarias por el sector público, hubiera parecido más oportuno que la LO 6/2013 se ocupase preferentemente de preservar la independencia del Presidente frente a su futura captura por el sector público al que van destinados preferentemente sus informes, opiniones y estudios. Hubiera sido una oportunidad inestimable para inaugurar en nuestro ordenamiento cláusulas que prohibiesen durante un periodo temporal determinado el ejercicio de función o cargo público procedente de las Administraciones destinatarias de los informes, opiniones y estudios emitidos por la AIREF durante el mandato del Presidente. Y no ha sido el caso.

5. Limitada autonomía financiera, presupuestaria y de gestión

El art. 7 LO 6/2013 adscribe a la AIREF al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas «a efectos puramente organizativos y presupuestarios» lo que significa que elaborará y aprobará anualmente su anteproyecto de presupuesto, cuyos créditos tendrán carácter limitativo, y lo remitirá al Ministerio de Ha-

objetividad pero la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 9 de julio de 2008, anuló dicho cese por no haberse concretado la conducta que constituyó tal incumplimiento (RALLO LOMBARTE, A.: «Política, Economía y Derechos: la independencia de los reguladores (¿quo vadis?)», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 30, 2012, pp. 246 a 249).

cienda y Administraciones Públicas para su posterior integración en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado (art. 12.1). Esto significa que la AIREF tiene la facultad de elaborar su propio proyecto de Presupuesto anual de gastos e ingresos pero ajustándose a las previsiones de la legislación presupuestaria y a las reglas y principios presupuestarios derivados de las previsiones legales. La integración del proyecto de Presupuestos en el del Gobierno parece evidenciar que el Gobierno no tendría amparo legal para alterarlo salvo que se alejara de las reglas presupuestarias legalmente establecidas. Obviamente, nada impide su alteración durante la tramitación parlamentaria.

En todo caso, conviene advertir que la jurisprudencia europea ha avalado este modelo de adscripción ministerial a efectos presupuestarios en otras tipologías de Administraciones independientes. La STJUE de 16 de octubre de 2012 (*Caso C-518/07, Comisión vs Austria*) al evaluar la independencia de la Autoridad Austríaca de Protección de Datos (DSK) afirmó que, «no es necesario que la DSK disponga de una línea presupuestaria autónoma... para poder cumplir el requisito de independencia... En efecto, los Estados miembros... pueden establecer que, desde el punto de vista del Derecho presupuestario, la autoridad de control dependa de un Ministerio determinado. No obstante, la atribución de los medios humanos y materiales que necesita tal autoridad de control no debe impedir que ejerza sus funciones “con total independencia”».

La autonomía presupuestaria, lógicamente, sólo adquiere pleno sentido si existe autonomía financiera respecto del Gobierno, esto es, si la AIREF dispone de un sistema propio de ingresos no condicionado por el Gobierno. Por ello, resulta muy relevante que el art. 11 LO 6/2013, amén de atribuir a la AIREF un patrimonio propio independiente del de la Administración General del Estado, proclame que la AIREF «dispondrá para el cumplimiento de sus fines de recursos económicos y humanos suficientes» y, a tal fin, establezca una vía fundamental de financiación: las tasas de supervisión previstas en la LO 6/2013 y los precios públicos por estudios que deberán satisfacer las Administraciones Públicas sobre las que ejerce sus funciones. Adicionalmente, la AIREF dispondrá de las asignaciones que se establezcan anualmente en los Presupuestos Generales del Estado y de los productos y rentas procedentes de los bienes y derechos que constituyan su patrimonio. Ciertamente, la tasa referida por los informes y opiniones que emite la AIREF se ha convertido en su fuente principal de ingresos —en 2015, los gastos ejecutados ascendieron a 4.706.777 €⁴⁹ y los ingresos procedentes de tasas supusieron 3.805.627,77 €⁵⁰— reforzando su autonomía e independencia.

Ahora bien, ¿goza la AIREF de verdadera autonomía de gasto? Ningún valor tiene asegurar la suficiencia financiera de una institución si existen limitaciones

49 http://www.airef.es/system/assets/archives/000/001/341/original/2015_12_Ejecucion_gastos_diciembre_definitivo.pdf?1455709743

50 http://www.airef.es/system/assets/archives/000/001/286/original/2015_12_Ingresos_por_tasa_diciembre_2015.pdf?1453899992

que le impidan disponer de esos ingresos para garantizar el funcionamiento de la institución mediante «recursos económicos y humanos suficientes para el cumplimiento de sus fines». Formalmente, corresponde al Presidente aprobar los gastos y ordenar los pagos y efectuar la rendición de cuentas del organismo sujetándose al control de la Intervención General de la Administración del Estado (arts. 12 y 25). Pero interrogarse genéricamente sobre la autonomía de gasto de la AIREF no significa otra cosa que preguntarse sobre su capacidad para disponer de los recursos humanos suficientes para alcanzar sus fines si atendemos a la estructura de sus gastos de funcionamiento: en 2015, de los 4.706.777 € de gastos ejecutados, 2.795.178 € correspondieron a gastos de personal. En definitiva, los recursos humanos son el componente estratégico para el funcionamiento de la AIREF y su suficiente dotación, como veremos a continuación, no quedaría asegurada por una fuente de financiación propia si el Gobierno dispusiera de la capacidad de condicionar la provisión de puestos de trabajo de la AIREF.

6. Recursos humanos condicionados por el Gobierno

La LO 6/2013 atribuye al Presidente de la AIREF la jefatura superior de todo su personal (art. 25) pero incorpora numerosas previsiones que matizan un hipotético régimen autárquico de provisión de los recursos humanos.

En primer lugar, el Presidente es asistido por un Comité Directivo integrado por tres Directores de División que son nombrados por el Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente de la AIREF, a pesar de no ostentar la consideración de Alto Cargo si no la de personal directivo profesional conforme a la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público (art. 26). La ley ha configurado un equipo directivo que no resulta ajeno a otros organismos reguladores en su procedimiento de acceso puesto que evita la designación de Altos Cargos que deberían proceder de la función pública y abre la posibilidad de incorporar perfiles profesionales procedentes del sector privado adecuados a las singulares funciones que deben desempeñar aunque exigiéndoles unos requisitos mínimos —«experiencia de al menos diez años en las materias propias de la división correspondiente»— y un procedimiento de selección conforme a los «principios de mérito, capacidad y publicidad» (art. 26). Si bien es cierto que existen encomiables reglas de transparencia que obligan a publicar en su web el currículum vitae de todo el personal al servicio de la AIREF —incluido el de su Presidente y Directores de división— (art. 9.3), los principios de mérito, capacidad y publicidad únicamente podrían entenderse salvaguardados mediante un procedimiento público de provisión de dichos cargos, objetivado en cuanto a los méritos y capacidad exigibles y fiscalizable jurisdiccionalmente. La condición de «personal directivo profesional» implica un estatuto singular que deja abiertos interrogantes en torno a la intervención gubernamental en el nombramiento o hipotético cese de los Directores de División —a pesar de que al Presidente se le reserva la propuesta de su nombra-

miento— o su régimen de incompatibilidad presente y futuro⁵¹. Sin lugar a dudas, la elección de esta figura directiva viene fuertemente influenciada por la intención de atribuir a dichos cargos unas retribuciones suficientemente «atractivas» y, en todo caso, muy superiores a las que corresponden a altos cargos análogos de la Administración General del Estado o de otros organismos reguladores. No en vano, la retribución anual del Presidente, a pesar de ostentar rango de Subsecretario, excede con mucho las retribuciones habituales de este alto cargo: 135.000 € (2015)⁵². Y otro tanto cabe afirmar de los Directores de División a pesar de ser asimilables a la figura de Director General —sus subordinados adquieren rango de Subdirector general—: 130.000 € (2015)⁵³.

Sin embargo, el principal interrogante sobre la capacidad de la AIREF para proveerse de los recursos humanos necesarios para el desempeño de su función se ubica en el escalón inferior. El art 9 LO6/2013 atribuye a la AIREF una amplia capacidad para gestionar la selección de su personal entre, con carácter general, funcionarios de carrera de las Administraciones Públicas o, en su caso, personal laboral procedente de organismos nacionales o internacionales con funciones de control o análisis económico, fiscal, presupuestario o financiero. Sin embargo, dicho precepto limita, siguiendo la pauta habitual en la mayoría de las Administraciones independientes españolas, la selección, formación, provisión de puestos de trabajo, movilidad, retribuciones y régimen disciplinario de dicho personal a lo establecido en la legislación del Estado en materia de función pública y, particularmente, en la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y, en la propia LO 6/2013.

A las limitaciones anteriores se añade una de mayor entidad: la definición de los puestos de trabajo de la AIREF no es una decisión autónoma de su Presidente si no que debe ser refrendada por el Gobierno y así lo reconoce el art. 39 del Estatuto Orgánico de la AIREF —al afirmar que la Autoridad «contará con una relación de puestos de trabajo, propuesta por el Presidente a los órganos competentes» (el Ministerio de Hacienda y Administración Pública)— y su art. 35.4: El Presidente de la AIREF presentará anualmente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la propuesta de Oferta de Empleo Público de la Autoridad, para su aprobación e inclusión en la Oferta de Empleo Público de la

51 El legislador orgánico debería haber recuperado el régimen aplicable a otras figuras similares previsto en la ley 3/ 2013 de creación de la Comisión Nacional de Mercados y de la Competencia no sólo para los consejeros sino, también, para su personal directivo. Esta ley ha robustecido extraordinariamente la figura y potestades del personal directivo y, al tiempo, lo ha sometido a reglas destinadas a garantizar su calidad e imparcialidad como, entre otras, la obligación de notificar indemnizaciones u otras ventajas patrimoniales si hubieran trabajado en entidades de algún sector regulado e, incluso, el sometimiento al régimen de incompatibilidades previsto para los altos cargos (RALLO LOMBARTE, A.: «La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia: los reparos de las instituciones europeas sobre la independencia del regulador», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 34, 2014, pp. 201 a 241)

52 <http://www.airef.es/es/paginas/18>

53 <http://www.airef.es/es/paginas/18>

Administración General del Estado. Dicha propuesta tendrá en cuenta las necesidades de recursos humanos de la Autoridad para el adecuado ejercicio de sus funciones». En definitiva, la decisión última y efectiva sobre la dotación de los recursos humanos que la AIREF considere necesarios para cumplir sus funciones corresponde al Gobierno y no a la AIREF —a pesar de disponer de recursos económicos propios suficientes para atender hipotéticos incrementos—.

No obstante, cabe afirmar que las críticas de la AIREF hacia el Gobierno parecen referidas más al régimen retributivo de su personal —a la vista de los datos proporcionados no resultan precisamente justificadas— que a la suficiencia de recursos humanos. De hecho, su Memoria anual de 2014 explica que la plantilla adecuada, atendiendo a la experiencia internacional en organismos similares con funciones análogas y siguiendo las orientaciones del FMI, sería de 65 puestos de trabajo y, ya en julio de 2014, se aprobó una primera relación de 31 puestos de trabajo, además de los miembros del Comité de Dirección. Por ello, el Plan Estratégico de la AIREF mantiene unas expectativas razonables de incremento de plantilla hasta alcanzar dicha dimensión calificada como óptima⁵⁴.

7. El deber de informar a la AIREF, elemento axial para el cumplimiento de su función

Todos los documentos, normas y resoluciones europeos e internacionales ponen especial énfasis en la relevancia que tiene para las Autoridades de Responsabilidad Fiscal disponer de información suficiente y adecuada para cumplir su función de supervisión y orientación de las reglas fiscales y presupuestarias. Esta demanda resulta especialmente comprensible si tenemos en cuenta que las entidades que tienen que proporcionar la información necesaria son, precisamente, las que son objeto de supervisión y evaluación por dichas Autoridades y, por lo tanto, podrían ser renuentes a proporcionarla para evitar las consecuencias negativas de una evaluación crítica.

La LO 6/2013 ha priorizado notablemente la necesidad de proporcionar a la AIREF la información que precise. Su art. 4 proclama que, para el ejercicio de sus facultades de emisión de informes, opiniones y estudios, la AIREF «tendrá a su disposición la información económico-financiera relativa a las distintas Administraciones Públicas» y atribuye al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la condición de canal preferente con la finalidad de «garantizar la eficiencia y evitar duplicidades en la remisión de información». No obstante, puede requerirse directamente información adicional a las Administraciones Públicas cuando «la información obtenida a través del Ministerio no resultara suficiente,

⁵⁴ http://www.airef.es/system/assets/archives/000/000/729/original/Plan_Estrat%C3%A9gico_2015_-_2020.pdf?1436463555

completa o requiriera de alguna aclaración». Facilitar la información debida no es una opción si no una obligación para todas las Administraciones Públicas: «Los sujetos incluidos en el ámbito de esta Ley —*La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal ejercerá sus funciones en todo el territorio español de forma única y exclusiva y con respecto a todos los sujetos integrantes del sector público en los términos previstos en el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/2012 (art. 3)*— estarán obligados a facilitar la información económico-financiera requerida por la AIREF, que sea necesaria para el desempeño de sus funciones, dentro del plazo que ésta señale al efecto. En la determinación de dicho plazo deberá tenerse en cuenta el volumen y la complejidad de la información requerida» (art. 4.3).

Lo cierto es que apenas un año después de la creación de la AIREF el deber de suministrarle información ha suscitado sendos conflictos de primera magnitud que evidencian la naturaleza especialmente sensible de esta cuestión:

1. La Orden Ministerial prevista en el art. 4.2 LO 6/2013 fue recurrida por la AIREF ante la Audiencia Nacional —Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas 1287/2015, de 23 de junio (BOE de 1 de julio de 2015)— por entender que vulneraba su autonomía e independencia funcional al crear un procedimiento con trámites no previstos en el art. 4.2 de la LO 6/2013 impidiendo a la AIREF acceder directamente a cualquier Administración Pública al introducir un filtro previo⁵⁵.
2. El 18 de abril de 2016, la AIREF anunció la imposibilidad de emitir sus preceptivos Informes sobre las previsiones macroeconómicas y al Programa de Estabilidad 2016-2019 ante «la falta de información suficiente» del Gobierno⁵⁶.

Si la *conditio sine qua non* para la emisión de Informes preceptuados por la Ley (amén de los potestativos estudios y opiniones) es el suministro de la información

55 Acta del Comité Directivo de la AIRF de 4 de noviembre de 2015, p. 2 (<http://www.airef.es/es/contenidos/actas/397-acta-30-2015-del-comite-directivo-de-airef-de-4-de-noviembre-de-2015>).

56 «Para poder realizar este trabajo en los plazos marcados por la ley, la AIREF debe disponer, con suficiente antelación, del texto del proyecto del Programa de Estabilidad, que irá acompañado de las correspondientes previsiones presupuestarias a medio plazo, así como cualquier otra información o documentación que soporte las previsiones y datos incorporados. El 8 de abril del presente año, la AIREF recibió del Ministerio de Economía y Competitividad un borrador de escenario macroeconómico que acompañaría el Programa de Estabilidad 2016-2019, para proceder a su evaluación en el marco del citado artículo 14 de la Ley Orgánica 6/2013. Sin embargo, la AIREF no puede evaluar los resultados y la consistencia interna del escenario macroeconómico enviado al no disponer de la política fiscal subyacente. Sin un mínimo detalle de la composición de los ingresos y gastos no es posible evaluar la influencia del sector público en la actividad de la economía española. Por otra parte, la AIREF no ha recibido ni el borrador del proyecto del Programa de Estabilidad 2016-2019 ni tampoco otra información relacionada con su contenido. Por todos estos motivos, la AIREF no puede emitir los citados informes en el plazo legalmente establecido» (<http://www.airef.es/es/contenidos/noticias/576-la-falta-de-informacion-suficiente-impide-a-la-airef-elaborar-sus-informes-sobre-las-previsiones-macroeconomicas-y-el-programa-de-estabilidad-2016-2019>).

previa a la AIREF por parte de las Administraciones y entidades destinatarias, su incumplimiento implica un vaciamiento *de facto* de dicha facultad y, en consecuencia, de la propia razón de ser de la Autoridad. Por ello, cabría pensar que el legislador debería haber previsto un régimen coercitivo o sancionador suficientemente efectivo para persuadir de dichas prácticas elusorias. Pero lo cierto es que no ha sido así.

8. El flanco débil: capacidad coercitiva marginal

El régimen coercitivo o sancionatorio atribuido a la AIREF dista mucho de ser satisfactorio. Conforme al art. 4 LO 6/2013, el incumplimiento del deber de colaboración de las Administraciones Públicas, consistente en negar a la AIREF la información necesaria para emitir sus Informes, únicamente comportará la inclusión «en su página web de una advertencia pública de dicha circunstancia» —cuando, a efectos prácticos, como hemos advertido anteriormente, puede significar la no emisión de un Informe preceptivo de alta relevancia—. La «publicidad como sanción» —poniendo en cuestión la reputación institucional de una Administración incumplidora y persiguiendo obtener beneficios socio-políticos del impacto de este acto de transparencia— no parece que resulte un medio suficientemente idóneo para disuadir de dichas prácticas.

Solo cuando se produzca un «incumplimiento grave o reiterado del deber de colaboración» con la AIREF, siguiendo el art. 27.6 de la LO 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera —«el incumplimiento de las obligaciones de suministro de información y transparencia derivadas de las disposiciones de esta ley podrá llevar aparejada la imposición de las medidas previstas en el artículo 20»—, cabrá la posibilidad, previa audiencia del sujeto incumplidor, de imponer las medidas previstas en el mencionado art. 20. En este caso, corresponderá al Presidente de la AIREF apreciar si se trata de un incumplimiento grave o reiterado, comunicándolo al Gobierno, a los efectos previstos en el mencionado artículo 27.6, y a las Cortes Generales.

Lo paradójico de lo anteriormente descrito reside en que el art. 20 LO 2/2012 únicamente contempla «medidas automáticas de corrección» fiscal o presupuestaria a imponer por el Gobierno de la Nación a CCAA y Corporaciones Locales —presuponiendo que la infracción del deber de información únicamente puede proceder de estas fuentes—. Pero, ¿qué ocurre cuando el deber de información es infringido por el Gobierno? Nada, pues este supuesto no ha sido contemplado ni por la LO 6/2013 ni por la LO 2/2012.

Un segundo aspecto que debe llamar la atención es el relativo a los efectos de la acción supervisora de la AIREF a través de sus preceptivos Informes y la capacidad coercitiva de ésta para garantizar la vinculatoriedad de los mismos y el cumplimiento de sus recomendaciones. Lo cierto es que resulta una nota identificativa de las Autoridades de Responsabilidad Fiscal que acompaña a su propia naturaleza existencial la negación del carácter vinculante de sus Informes y, en

concreto, de sus recomendaciones —entendiendo, cabe suponer, que debe residenciarse exclusivamente en el poder político la responsabilidad de las decisiones fiscales y presupuestarias y que debe preservarse en las Autoridades de Responsabilidad Fiscal una exclusiva función de orientación técnica independiente—. Ahora bien, las Autoridades destinatarias de los Informes no están exentas de obligaciones sujetas a control cuyo incumplimiento podría comportar la adopción de medidas coactivas o sancionatorias. Así, el 5 LO 6/2013 prescribe, a diferencia de las opiniones, que, «si la Administración o la entidad destinataria del informe se aparta de las recomendaciones en él contenidas, deberá motivarlo»y, contribuye a preservar esta regla, la preceptuada motivación y publicidad de los informes en la web de la AIREF.

«Cumplir o explicar» el alejamiento de las recomendaciones de las Autoridades de Responsabilidad Fiscal por parte de las entidades destinatarias constituye un principio medular en su existencia. Se trata del objetivo a alcanzar. No existe otra ambición o propósito en la creación de estas Autoridades que supere la pretensión de que los Gobiernos y Administraciones Públicas atiendan las orientaciones técnicas de la Autoridad de supervisión o, caso de no hacerlo, al menos que lo justifiquen, expliquen o motiven. Siendo éste, por lo tanto, el propósito final que da razón de ser a su existencia, parecería razonable rodearlo de unas garantías mínimas por el legislador y, en todo caso, deducir de las reglas impuestas por la ley de creación unas consecuencias mínimas, por ejemplo, a la ausencia de una motivación mínima, suficiente y coherente cuando la Administración destinataria se aparte de los Informes de la AIREF.

Sin embargo, ¿qué previsiones contempla la LO 6/2013 para cuando la Administración destinataria se aparte de las recomendaciones de los Informes de la AIREF y no lo motive —o, aun haciéndolo aparentemente, resulte insuficiente o cuestionable la motivación—? Ninguna. ¿Cabría deducir la existencia de vicio de nulidad en las iniciativas presupuestarias y fiscales que se apartaran de los Informes sin motivarlo? Parece razonable entender que la falta de Informe preceptivo podría comportar tal efecto condicionado a la diferente naturaleza de las iniciativas mencionadas. Más cuestionable resulta la viabilidad de la impugnación de las mismas sostenida en la falta de una motivación suficiente dada su naturaleza técnica. En último extremo, parece evidente que la trascendente creación de esta tipología de Autoridades no impide constatar la cláusula de cierre habilitada por el legislador residenciando en el poder político (Gobierno y Administraciones Públicas) la capacidad decisoria sobre una función (la presupuestaria) que, no lo olvidemos, está en el origen y esencia de las instituciones políticas.

9. El control parlamentario sobre la AIREF

Finalmente, debemos interrogarnos sobre la idoneidad de los controles a los que debe someterse la AIREF.

Como cualquier otro ente público, su ley de creación la somete a controles económico-contables. Aunque resultaba obvio e innecesario reiterar, el art. 12.5 LO 6/2013 recuerda que la AIREF está sometida a la fiscalización del Tribunal de Cuentas y, además, reafirma que su gestión económico financiera estará sujeta al control de la Intervención General de la Administración del Estado.

Sin embargo, resulta más relevante valorar la existencia de controles parlamentarios adecuados. Como hemos venido sosteniendo, una Autoridad independiente no puede estar exenta de control⁵⁷. Todo ejercicio de poder público exige un control democrático. La quiebra del círculo democrático que supone la independización de un espacio público del Gobierno sometido al control parlamentario obliga a arbitrar controles solventes directamente operados desde el Parlamento. Ningún espacio de gestión pública podrá eludir el control parlamentario que lo legitima democráticamente. Sin embargo, resulta desolador que, siendo la última de las Administraciones independientes creada por el legislador español, éste no haya querido beneficiarse de la experiencia acumulada y forjar un sistema de control parlamentario de la AIREF más avanzado y satisfactorio que facilite el «acercamiento»⁵⁸ entre Parlamento y Autoridad Fiscal y que permita a estas instituciones desarrollar «capacidad de influencia»⁵⁹ a través de los mecanismos parlamentarios. La LO 6/2013 se limita a establecer que, en caso de incumplimiento grave o reiterado del deber de información por parte de cualquier administración pública, el Presidente lo pondrá en conocimiento de las Cortes Generales y que el Presidente de la AIREF comparecerá, al menos, anualmente ante la Comisión competente del Congreso de los Diputados y del Senado. (art. 24.8). Obligación ésta que constituye un mínimo recurrente en todos los organismos de similar naturaleza pero que no impedirá, inevitablemente, que el Parlamento desarrolle controles adicionales que contribuyan a fortalecer la legitimación democrática de la acción de la AIREF.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

La AIREF es la última de las Administraciones independientes creada por el legislador español con la finalidad de trasponer el Derecho europeo que obliga a los Estados miembros a crear Autoridades independientes de Responsabilidad Fiscal que supervisen y orienten el cumplimiento de las reglas europeas que salvaguardan la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera.

57 Así lo advertimos tempranamente en RALLO LOMBARTE, A.: «Poderes neutrales exentos de control gubernamental: reflexiones constitucionales», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 36, 1995, pp. 106 y ss.

58 LAMPREAVE MÁRQUEZ, P.: «La buena gobernanza económica y el papel de la Autoridad fiscal independiente en la Unión Europea»..., p. 76.

59 GORDO, E., HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J.J.: «Instituciones Fiscales Independientes en España y en la UEM»..., p. 43.

La LO 6/2013 que creó la AIREF cumple, en términos generales, holgadamente los estándares europeos⁶⁰ e internacionales que resultan exigibles para predicar la independencia de las Autoridades de Responsabilidad Fiscal. La AIREF se inserta en el Derecho español con un estatuto de independencia perfectamente homologable al de cualquier otra de las Instituciones asimiladas.

No obstante, han surgido críticas tempranas, precisamente en el seno de la AIREF, que se focalizan en la ausencia de recursos humanos suficientes para el desempeño de sus funciones y en la obstaculización del acceso a información de las Administraciones públicas. Ni parecen fundadas las primeras en el proceso de consolidación de la Autoridad y a la vista de régimen retributivo de sus miembros ni la LO 6/2013 ofrece vacío normativo sobre las obligaciones de las Administraciones destinatarias de informes para proporcionar a la AIREF la información necesaria.

Sin embargo, las actuaciones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas denunciadas por la AIREF evidencian una hostilidad⁶¹ gubernamental que pone en cuestión el escrupuloso cumplimiento de las funciones de la Autoridad de Responsabilidad Fiscal a la vista, especialmente, de las limitadas facultades coercitivas que el legislador orgánico ha otorgado a la AIREF, por ejemplo, ante la desatención del deber del Gobierno de suministrarle la información necesaria para emitir los Informes preceptivos. De reiterarse dicha posición gubernamental, podría perfectamente imaginarse que las autoridades europeas iniciarán un procedimiento contra el Estado español por incumplimiento del Derecho europeo específicamente consagrado en la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011 y el Reglamento 473/2013, de 21 de mayo de 2013.

V. EPÍLOGO. ANTECEDENTES GUBERNAMENTALES DE ATAQUE A LA INDEPENDENCIA DE ORGANISMOS REGULADORES (2011-2015)

No podemos concluir este trabajo sin ubicar en un contexto más amplio la actitud deliberadamente amenazante del Gobierno de la Nación (2011-2015) hacia la independencia de los reguladores. Desde el origen de la X Legislatura en 2011, el Gobierno del PP ha protagonizado sucesivos episodios en los que se ha

60 Coinciden en ello, GORDO, E., HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J.J.: «Instituciones Fiscales Independientes en España y en la UEM»..., p. 43.

61 Una explicación sobre esta actitud podría encontrarse en la aparentemente posición inicial del Gobierno español contraria a la creación de esta Institución. Así lo evidenciarían las siguientes palabras atribuidas a Cristóbal Montoro, Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, vertidas el 5 de junio de 2013 durante los debates europeos en torno a su existencia: «Se están poniendo muy pesados con esta entidad. Realmente lo que quieren es un controlador de carácter tecnócrata, y eso roza lo antidemocrático» («El Gobierno sigue oponiéndose a la autoridad fiscal independiente, que califica de antidemocrática», <http://vozpopuli.com/economia-y-finanzas/26223-el-gobierno-sigue-oponiendose-a-la-autoridad-fiscal-independiente-que-califica-de-antidemocratica>).

puesto en jaque a numerosas Administraciones independientes existentes hasta la fecha o en los que, directamente, se ha conculcado su independencia —vulnerando, en algunos casos, incluso, el derecho europeo—.

El primer episodio lo protagonizó el Gobierno aprobando el Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE, por el que se revocaba el régimen de administración vigente de RTVE para combatir la supuesta «hostilidad informativa de RTVE hacia el Gobierno»⁶². Hasta dicha fecha, la Ley 17/2006, de 5 de junio, dotaba a la radio y a la televisión de titularidad estatal de un régimen jurídico que garantizaba su independencia, neutralidad y objetividad y su gobierno se atribuía a un Consejo de Administración integrado por doce miembros designados por las Cortes Generales por mayoría de dos tercios. El Real Decreto-ley 15/2012 redujo el número de miembros del Consejo de Administración, eliminó las retribuciones fijas y reformó su sistema de designación de forma que, si no se lograra la mayoría de dos tercios, la votación se repetiría y bastaría la mayoría absoluta —de forma que, en la práctica, el grupo parlamentario del PP disponía de la mayoría suficiente sin necesidad de acuerdos parlamentarios—.

Otro asalto al regulador lo ejemplificó el Banco de España. A partir de mayo de 2012 arreciaron las críticas gubernamentales sobre el Gobernador del Banco de España, Miguel Ángel Fernández Ordoñez, por la supuesta defectuosa supervisión sobre el proceso de formación de Bankia. El portavoz económico del PP en el Congreso de los Diputados acusaba, el 10 de mayo, al Banco de España de obligar al exministro Rato a «hacerse cargo de Bancaja con una información que a lo mejor no era acertada». El Vicesecretario de Organización y Electoral del PP calificaba de «lamentable» la gestión del gobernador del Banco de España y «de una pésima gestión»⁶³. Incluso, el mismo Ministro de Economía y Competitividad, apelaba a una «recuperación del prestigio» perdido por el Banco de España. Con ello, el Gobierno logró una renuncia anticipada del Gobernador del Banco de España que, incluso, celebró el Presidente del Gobierno⁶⁴.

Pero el ejemplo de mayor impacto lo ofreció la supresión de numerosos reguladores económicos y su subsunción en la nueva Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC). El «Informe sobre la reforma de los organismos supervisores» presentado en el Consejo de Ministros de 24 de febrero de 2012 anticipaba un *Anteproyecto de Ley de reforma de organismos supervisores* que, con la excusa de la austeridad y la simplificación regulatoria, perseguía la supresión de todos los organismos reguladores existentes de naturaleza económica (excepto el Banco de España, la CNMV y el CSN) y su sustitución por una única

62 Así lo advertía el entonces Ministro de Industria, Energía y Turismo, José Manuel Soria: «Es una hostilidad como nunca se había dado contra ningún gobierno, particularmente en las elecciones andaluzas y con las reformas que se están llevando a cabo» (*El Mundo*, 30 de abril de 2012).

63 *www.europapress.es*, 14 de mayo de 2012.

64 *www.efe.com*, 29 de mayo de 2012.

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. La nueva CNMC agruparía las funciones de supervisión de todos los anteriores órganos independientes pero revertiendo al Gobierno funciones hasta la fecha de los reguladores. Sin embargo, los motivos enarbolados por el Gobierno para justificar esta reforma no podían disimular las verdaderas razones que la animaban y que el propio Gobierno del PP no se molestaba en ocultar. Aunque el *Programa Electoral del Partido Popular* se limitó a proponer la redefinición de «la organización y funciones de los organismos reguladores sobre la base de los principios de independencia, profesionalidad, austeridad y eficacia», los medios de comunicación ilustraron la posición del PP cuando, a finales de la IX Legislatura, el Gobierno del PSOE designó a ex altos cargos gubernamentales para cubrir las vacantes existentes en organismos reguladores. Cristóbal Montoro, portavoz económico del PP en la oposición y, posteriormente, Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas advertía que un futuro Gobierno del Partido Popular «no respetará» esos nombramientos⁶⁵. Por su parte, el entonces diputado José Luis Ayllón y, posteriormente, Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes, declaraba el 3 de junio de 2011 que el Ejecutivo «no ha tenido interés en pactar con el PP» y que no «respetará» estos nombramientos si llega a la Moncloa». La creación de la CNMC y la supresión de los reguladores afectados se amparaba en la voluntad de racionalización y ahorro pero la revocación anticipada del mandato temporal fijo de sus integrantes buscaba quebrar la independencia del regulador legalmente exigida.

De hecho, la ley 3/2013 de creación de la CNMC fue cuestionada por Neelie Kroes, Vice Presidenta de la Comisión Europea y Comisaria responsable de la Agenda Digital para Europa. En su Carta, de 11 de febrero de 2013, al Ministro español de Industria y Turismo advertía de la posible apertura de un procedimiento por infracción del Derecho Comunitario, entre otros motivos, por la vulneración de la independencia de los preexistentes consejeros de organismos reguladores que pudiera derivarse del cese anticipado de su mandato. Y, de nuevo, el 10 de diciembre de 2013 reiteraba: «los servicios de la Comisión están evaluando la compatibilidad de la legislación nacional pertinente con los requisitos aplicables en el marco de la legislación de la UE sobre las condiciones del cese de los presidentes y consejeros de las autoridades nacionales de reglamentación»⁶⁶. Pero, además, no se trataba de una iniciativa aislada. Por si no resultaran suficientemente reveladoras las anteriores afirmaciones, el Documento de Trabajo de la Comisión Europea «*Evaluación del programa nacional de reforma y del programa de estabilidad de España para 2012*» aventuraba que «el actual proyecto de ley que crea la CNMC no garantiza que esta Comisión realice su actividad reguladora de

65 «El PP pide que la elección de los órganos reguladores requiera acuerdos entre los grupos políticos», web oficial del PP, 18 de abril de 2011 (http://www.pp.es/actualidad-noticia/pp-pide-que-eleccion-organos-reguladores-requiera-acuerdos-grupos-politicos_4611.html).

66 «Bruselas mantiene bajo vigilancia al nuevo superregulador de Competencia», *El País*, 26/12/14, p. 26 (http://economia.elpais.com/economia/2013/12/24/actualidad/1387888808_975363.html).

forma eficaz e independiente»⁶⁷. Y, el 24 de marzo de 2014, el Comisario de Energía, Günther Oettinger, afirmarí una vez aprobada la Ley 3/2013: «La Comisión se mantendrá vigilante y evaluará la conformidad de la CNMC con los requisitos de independencia de la legislación de la UE partiendo del desempeño de las tareas concretas de regulación de dicho organismo y, en particular, de las decisiones adoptadas por esta entidad en su quehacer cotidiano»⁶⁸.

Por todo ello, no produce extrañera que la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 19 de octubre de 2016 (C-424/15, Xabier Ormaetxea Garai y Bernardo Lorenzo Almendros vs. Administración Española) haya declarado ilegales los ceses anticipados de los anteriores miembros de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones por vulnerar su independencia e imparcialidad.

TITLE: *The threatened independence of the Fiscal Responsibility Independent Agency*

ABSTRACT: *The Spanish Act 6/2013 created the Fiscal Responsibility Independent Agency (AIReF) to implement European law which obliges member States to create Fiscal Responsibility Independent Authorities for supervising compliance of European rules for budgetary stability and financial sustainability. This independent authority complies, in general, with the European and international standards of independence. But the own AIReF has criticized Spanish government for obstructing access to necessary information for complying with its mandate. In the absence of sufficient reactive powers, which the legislator could have provided for AIReF, European authorities could start a sanction procedure against Spain for breaching European law that obliges independence of the fiscal responsibility national authorities.*

RESUMEN: *La LO 6/2013 creó la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) para trasponer el Derecho europeo que obliga a los Estados miembros a crear Autoridades independientes de Responsabilidad Fiscal que supervisen el cumplimiento de las reglas europeas de salvaguarda de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. Esta Autoridad independiente cumple, en términos generales, con los estándares europeos e internacionales de independencia. Pero la propia AIReF ha criticado la obstaculización gubernamental al acceso a información necesaria para cumplir sus funciones. A falta de facultades coercitivas suficientes que el legislador podría haber proporcionado a la AIReF, el Estado español podría enfrentarse a la apertura por las Autoridades europeas de un procedimiento por incumplimiento del Derecho europeo que preceptúa la independencia de las Autoridades nacionales de Responsabilidad Fiscal.*

KEY WORDS: *Independent agencies, Fiscal institutions, Regulator, AIReF.*

PALABRAS CLAVE: *Administraciones independientes, Autoridades fiscales, Reguladores, AIReF.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 10.05.2016

FECHA DE ACEPTACIÓN: 27.07.2016

67 Bruselas, 30/5/2012, p. 25 (http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012_spain_es.pdf).

68 <http://blocs.mesvilaweb.cat/raulromevalcat/723>